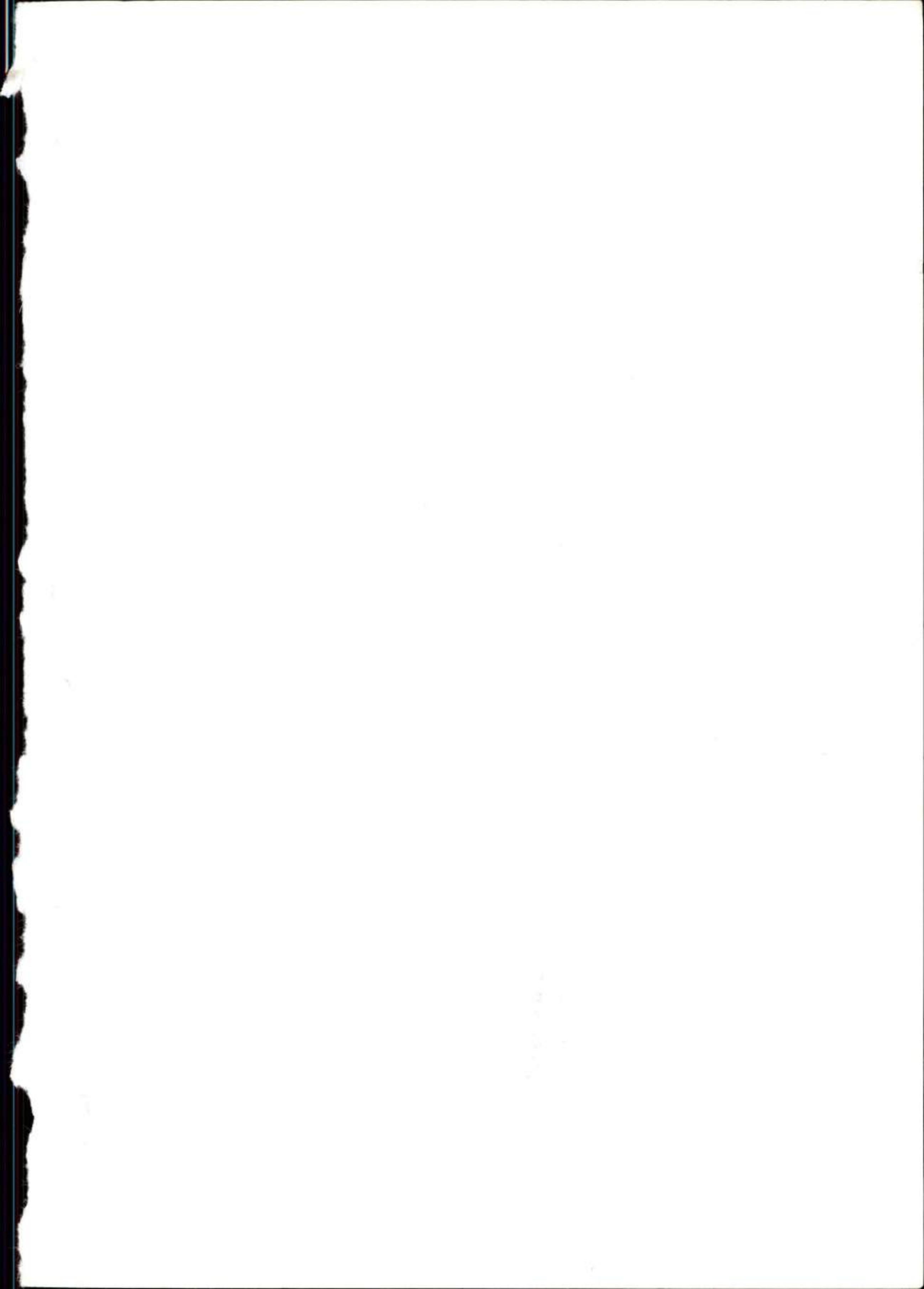
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة بغداد
كلية العلوم السياسية

الدبلوماسية في عالم متغير

تأليف الدكتور
فاضل زكي محمد
استاذ الدبلوماسية ـ كلية العلوم السياسية



جامعة بغداد

كلية العلوم السياسية



الدبلوماسية في عالم متغير

تأليف

الدكتور فاضل زكي محمد

استاذ الدبلوماسية ـ كلية العلوم السياسية

١٤١٢ هـ ـ ١٩٩٢ م



٢و٣٢٧ـ

ف ٢٦٨ فاضل زكي محمد

الدبلوماسية في عالم متغير / فاضل زكي محمد .ـ

بغداد : جامعة بغداد : كلية العلوم السياسية :

دار الحكمة للطباعة والنشر ، ١٩٩٢ .

ص ؛ ٢٤ سم

١ ـ الدبلوماسية ٢ ـ السلام العالمي أ ـ العنوان

م . و

١٩٩٢/٣٠٤

الاهــداء

الى من اعتز بهم كل اعتزازي ...

زوجتي واولادي ...

المقدمـــة

المقدمة:

اذا كانت الدبلوماسية توظف في الماضي اساسا كأدارة للحرب او التهديد بها، فإنها توظف اليوم اداة للسلام. وقد استخدمت الدول الدبلوماسية عبر الزمن الطويل، اداة للحرب والسلام معا. ولكنها وجدت من خلال تجاربها ان تحقيق الاهداف والمصالح من خلال دبلوماسية الحرب تزيد من الصراعات، وان كانت تتوقف لفترة معينة. كما وجدت من زاوية اخرى، ان دبلوماسية السلام لاتقيم علاقات دائمة بين الدول لفترات طويلة حسب، وانما تساعد هذه الديمومة ايضا على اقامة علاقات ودية تعمل على استقرار العلاقات، الامر الذي ينعكس بدوره على اقامة سلام عالمي قائم على الاستقرار.

وغني عن البيان ان المشكلات الدولية قديمة قدم الدول نفسها. ولكن الدول ذات السيادة التي ازدادت عددا في العصر الحديث، قد وجدت نفسها بفعل مامّرت به من صعوبات ومحن، ان الاختلاف في الاهداف والمصالح لهو امر طبيعي، وانه لأمر طبيعي ايضا ان هذا الاختلاف اذا ما تصادم مع بعضه فأنه يعمل بصورة او اخرى على قيام المشكلات الدولية. ولكن ما هو مهم في حياتها هو مجابهة المشكلات بالروّية والحكمة. فالحكمة في حل مشكلات الدول هي ان تلجأ الى الوسائل التي لاتكلفها الثمن الباهض.

ومن هنا جاءت الدبلوماسية لتقترن بالروّية والحكمة والهدوء في حل المشكلات الدولية ولتكون بالضرورة اداة امينة، اذا ما احسن استخدامها وحسنت النوايا، نقول اداة امينة لفك عقد المشكلات بالمفاوضة الدبلوماسية.

ومما زاد من اهمية الدبلوماسية في عالم اليوم هو ان ما حصل عليه الانسان من رقي علمي وتقدم تكنولوجي، قد جلب معه اخطار جديدة لم تكن قائمة في عالم الامس. فبينما كانت الدول بالامس لاتخشى الدخول الى ساحة المعركة من اجل تحقيق اهدافها ومصالحها، فإنها اصبحت اليوم تتردد كثيرا في اللجوء الى الحرب. ولعل السبب في ذلك هو ما حصل من تطور في الاسلحة بحيث جعل منها ان تكون مدمرة بعد ان كانت تقليدية ومحدودة في تأثيرها. والاكثر من ذلك، فإنه ومنذ اختراع السلاح النووي، اصبحت الدول وفي مقدمتها الدول العظمى والكبرى، تبتعد كثيرا عن المجابهة المسلحة، لأن بأمكان هذا السلاح، سيما النوع المتطور جدا منه، والذي تملكه الدول العظمى وتضم كل منهما تحت جناحها دولا اخرى، ان يفتك بالبشرية.

ومن هنا اصبحت الدبلوماسية اداة ضرورية للتخفيف من حدة التوتر، واداة ضرورية لتحويل الحرب الباردة الى وفاق دولي: وفاق دولي يتخذ من الدبلوماسية اداة فعالة لتحويل التوترات الى مفاوضات بهدف الوصول الى الحلول المتوخاة.

وهكذا تبرز اهمية الدبلوماسية التي تتجلى مهمتها الواسعة في

اقامة العلاقات الودية بين الدول وفي تطويرها نحو الافضل وفي دوامها كونها تضمن مصالح ذات اهتمام مشترك. على انه يجب ان لا يفوتنا القول بأن دبلوماسية اية دولة من الدول اليوم، ان هي الا الوجه التطبيقي لسياستها الخارجية، التي تمثل استراتيجيتها الخارجية قبل الدول الاخرى.

ولما كانت كل دولة تسعى الى نجاح دبلوماسيتها تحقيقا لمبادئها ومصالحها، من هنا اصبحت تدرك اليوم، اكثر من اي وقت مضى، ضرورة تجنيد اكفأ مواطنيها الذين يملكون المعرفة المتخصصة والثقافة العالية والممارسة الكافية ليكونوا جهازها الدبلوماسي. ولما كانت الجامعات الحديثة هي المكان الافضل لأعداد هؤلاء المتخصصين في الدبلوماسيةوالعلوم السياسية عامة، فقد بادرت الدول المختلفة الى فتح اقسام ومعاهد وكليات وجامعات تدرس فيها العلوم السياسية التي تحتل فيها الدبلوماسية مكانا مهما. ان ما يجري كشفه في قاعات هذه المؤسسات الاكاديمية هو ان الدبلوماسية علم وفن. فهي علم لأنها تستوجب معرفة علاقات الدول الحقوقية والسياسية وتتحرى مصالحها المختلفة وتستكشف تقاليدها وتدرس عن كثب احكام المعاهدات التي تقوم بينها. وهي في الوقت ذاته تؤكد على كيفية ادارة وتنظيم الشؤون الدولية التي تتطلب الاستعداد والقابلية لتسيير وتوجيه المفاوضات الدولية توجيها يوصلها الى النتائج المتوخاة وفي مقدمتها تأمين الوصول الى اقامة علاقات ودية والحفاظ عليها وعلى استمرارها.

وعلى هذا النحو يصبح موضوع الدبلوماسية موضوعا تجب دراسته ومن ثم ممارسته. لأن الدبلوماسية لايمكن ان تقوم على الفطرة، وانما هي تقوم على الجمع بين الذكاء والدراسة والممارسة بغية الوصول الى الدبلوماسي المتخصص الذي يملك معرفة في اصول الدبلوماسية وقواعد البروتوكول والاتيكيت، جنبا الى جنب مع المعرفة بالقوانين الدولية والشؤون الدولية السياسية والاقتصادية، فضلا عن اتقانه اثنين او واحدة من اللغات العالمية على اقل تقدير. ان هذه المعرفة لابد وان تستقر على قاعدة ثقافية عريضة تمكنه من الاطلاع الواسع في دروب الحياة المختلفة، وتعلمه دروس وتجارب الامم والشعوب، الامر الذي ينعكس على تصرفه بما يضفي عليه المرونة وطول الاناة وتبادل الرأي ومتابعة الحوار والصبر والرزانة التي هي بمجموعها ضرورية للنجاح في مفاوضاته، والتي هي بالذات محور العمل الدبلوماسي.

لقد حرصت في هذا المؤلف ان اكون يقظا لخدمة طلاب الاختصاص الذين يطلبون المزيد من المعرفة الحديثة بالدبلوماسية ومظاهرها المعاصرة بالذات، وفي تلبية ما يشعر به المثقف (سواء اكان استاذا او محاميا او نائبا او رجل سياسة...) من حاجة الى توسيع معرفته في ادارة وتنظيم العلاقات الدولية وفنونها، سيما وهو يعيش في عصر تتلاطم فيه امواج المعرفة بكل سرعة، على غير ما كانت عليه دبلوماسية الامس.

وعلى هذا الاساس جاء كتابنا هذا مركزا على الدبلوماسية من

حيث مفاهيمها وآفاقها ونظمها: بدءا بالدبلوماسية القديمة مرورا بالدبلوماسية الوسيطة، سيما الدبلوماسية العربية الاسلامية، وانتهاءاً بالدبلوماسية الحديثة ومظاهرها المعاصرة.

والله ولي التوفيق.

المؤلف

ذو الحجة ١٤١٢ هـ
حزيران ١٩٩٢ م



الباب الأول

الدبلوماسية عبر العصور

الفصل الأول

التعريف بالدبلوماسية

الفصل الأول
التعريف بالدبلوماسية

اصل الدبلوماسية:

لم يكن مدلول كلمة دبلوماسية في اصولها لتعني المعنى الذي تعنيه اليوم. ذلك ان كلمة دبلوماسية هي كلمة ذات اصل يوناني قديم، تعني الوثيقة المطوية (Diploma) التي يتبادلها رؤساؤهم في علاقاتهم الرسمية، وهي مشتقة من الفعل (Diplon).

وقد انتقلت هذه الكلمة الى الرومان فأستخدموها لتدل على الوثائق المعدنية المطوية كجوازات السفر والوثائق الرسمية. وقد اتسع مدلول الدبلوماسية بمرور الزمن حتى شملت الاتفاقات والمعاهدات.

وجدير بالذكر ان كلمة دبلوماسية لم تستعمل لكي تشير الى العمل الذي يشمل ادارة العلاقات الدولية - اي المعنى الحديث - الا في اواخر القرن السابع عشر.

تعريف الدبلوماسية:

مع ان الدبلوماسية من حيث انها علم وفن هي في جوهرها تضم موضوعا واضحا ومحددا في مفهومه واطاره، الا ان المفكرين والدبلوماسيين قد اختلفوا في تعريفها. ولعل اسباب ذلك تعود الى

ان كل معني بشؤون الدبلوماسية يركز على زاوية قبل اخرى. فأذ يعرفها الدبلوماسي البريطاني المشهور ارنست ساتو بقوله: ((ان الدبلوماسية هي استعمال الذكاء والكياسة في ادارة العلاقات الرسمية بين حكومات الدول المستقلة.))، (١) نجد ان الفقيه الذائع الصيت شارل كالفو يعرفها بأنها : ((علم العلاقات القائمة بين الدول المنبثقة عن مصالحها المتبادلة، وعن مباديء القانون الدولي واحكام الاتفاقات.)) (٢) اما الفقيه الدولي شارل دي مارتنس فأنه يعرف الدبلوماسية بأنها ((علم العلاقات وبمعنى ادق، علم او فن المفاوضات.)) (٣). وعند وقوفنا على تعريف الكاتب ريفيه. نجد انه يقول بأنها: ((علم تمثيل الدول وفن اجراء المفاوضات.)). (٤)

والواقع ان جميع المعنيين بالدبلوماسية من علماء وخبراء وفقهاء يتفقون في ان الدبلوماسية علم وفن ادارة وتنظيم العلاقات بين الدول. كما يتفقون ان ادارة وتنظيم العلاقات الخارجية لكل دولة تتم بالنسبة لأعتبارات ومصالح كل دولة. واخيرا فأن المعنيين بشؤون الدبلوماسية يرون بصورة او بأخرى ان تحقيق الاهداف يتم من خلال المفاوضات التي لايمكن لها ان تحقق النجاح الا من خلال من يملك الذكاء والحكمة والخبرة والكفاءة والصبر.

والذي يتبين من كل ما تقدم اذن ان الدبلوماسية هي علم وفن تنظيم وادارة العلاقات الدولية التي يمارسها المبعوثون والممثلون الدبلوماسيون من خلال المفاوضات.

المفاهيم المختلفة للدبلوماسية:

ألف الناس على استخدام كلمة الدبلوماسية استخداما يعوز الكثير منه الدقة. فقسم يستخدم الدبلوماسية لتعطي مفهوم ((السياسة الخارجية.)) وقسم آخر يستخدم الاصطلاح ذاته ليشير الى حسم الخلافات التي قد تنشأ بين الدول المختلفة عن طريق المفاوضات. كما نجد قسما آخر من الناس من يستخدم اصطلاح الدبلوماسية ليشير الى الاختصاص كالقول دبلوماسي اي ذو اختصاص في علم وفن الدبلوماسية. وما يزال هناك قسم آخر من الناس يستخدم هذا الاصطلاح ليدل به على الموهبة والنباهة. اما اسوء استعمال لمصطلح الدبلوماسية فهو الاستعمال الذي اشار اليه البعض فقصد به الدهاء.

ولا يخفى ان المتخصصين في الزمن الحديث يستخدمون المصطلح ((دبلوماسية)) ليشير الى انها ((عملية ادارة وتنظيم العلاقات الدولية عن طريق المفاوضة. وهي طريقة تسوية وتنظيم هذه العلاقات بوساطة السفراء والمبعوثين كما انها المهمة الملقاة على عاتق الدبلوماسي او قل انها فنه)).(٥)

تحديد موضوع الدبلوماسية:

يشتمل موضوع الدبلوماسية على دراسة المباديء العامة والاساليب والاصول التي تتعلق بتمثيل الدول والعلاقات المتبادلة

بينها. والمسؤولون عن هذا التمثيل هم عادة رؤساء الدول ورؤساء الحكومات ووزراء الخارجية والممثلون الدبلوماسيون. ومع ان الذين يقومون بالتمثيل فعلا هم الممثلون الدبلوماسيون الا ان لكل من رئيس الدولة ورئيس الحكومة ووزير الخارجية دوره في التوجيه حسب اهمية مركزه.

الدبلوماسية والسياسة الخارجية:

الدبلوماسية والسياسة الخارجية هما جانبان متلازمان ومتكاملان، ولاتستطيع بدونهما الدولة ،رنية دولة. ان تتعامل مع غيرها من الدول.

واذا كانت السياسة الخارجية تشكل الخطة المرسومة لتوجيه العلاقات الخارجية للدول، فأن الدبلوماسية هي عملية تنفيذ لهذه الخطة.

ان الشيء المهم الذي يجب الاشارة اليه هو ان الدولة الحديثة لاتستطيع العيش ولايمكن لها ان تحتل مكانا يليق بسمعتها وهيبتها الدولية من دون ان تخطط لنفسها خطة بعيدة وقريبة المدى تتناول جميع جوانب حياتها السياسية والاجتماعية والثقافية والعسكرية والاقتصادية، بما يتفق ومصالحها وتراثها القومي الفكري والحضاري.

وهذه الخطة القومية الشاملة او قل الاستراتيجية القومية الشاملة يتفرع عنها خطط او استراتيجيات فرعية من سياسية واقتصادية وعسكرية تلتقي كلها في مصبها العام الذي هو الاستراتيجية

القومية الشاملة. هذا وان الجزء المتعلق بتوجيه العلاقات الخارجية هو الاستراتيجية السياسية الخارجية الذي تعبر السياسة الخارجية عن خطوطها ومرتكزاتها الاساسية.

وتأتي الدبلوماسية لتأخذ بهذه الخطوط والمرتكزات التي تحتويها السياسة الخارجية وتضعها موضع التطبيق والتنفيذ. هذا وان مهمة تطبيق السياسة الخارجية في الاوقات السلمية تقع على عاتق الممثلين والمبعوثين الدبلوماسيين، اما في الاوقات اللاسلمية فأن الدولة تتخذ من وسائل استخدام القوة او التهديد بها لتحقيق اهدافها ومصالحها. ولايخفى ان القدرات الدبلوماسية تتأثر على نحو ايجابي بالقدرات الاقتصادية والعسكرية وغيرها، في مهامها التفاوضية والاقناعية حتى في وقت السلم.

وغني عن البيان ان افضل السياسات الخارجية الناجحة هي تلك السياسات التي يعمل على تنفيذها جهاز دبلوماسي كفؤ بجمع بين المعرفة بعلم الدبلوماسية وفنونها، وبين التجربة والممارسة. وبخلافه تصبح الدبلوماسية عقبة امام السياسة الخارجية في تحقيق اهدافها.

هوامش الفصل الاول

(١) Sir Ernest Satow, A Guide To Diplomatic Parctice, London 1957, P.1

(٢) Charles Calvo., Dictionnaire De Droit Int., Public & Prive Paris , 1885 , P 250

(٣) ساتو مصدر سبق ذكره، ص (١).

(٤) Rivier. , Principes Du Droit De Gens, Paris 1896, II , P. 432

(٥) معجم اوكسفورد



الفصل الثاني

نشأة وتطور الدبلوماسية

الفصل الثاني
نشأة وتطور الدبلوماسية

الدبلوماسية في العصر القديم

الدبلوماسية في المجتمعات البدائية.

يرى بعض الكتاب ان تاريخ الدبلوماسية يرجع الى اقدم العصور. فحتى اقدم المجتمعات البدائية (١) كانت تقيم العلاقات وتوفد عنها الممثلين لأجراء المفاوضات في بعض المناسبات. وعلى الرغم من ان الحروب بين الشعوب القديمة كانت تعتبر من الامور الطبيعية الا انه كان يتخلل تلك الحروب فترات معينة من التوقف والفتور يتقابل فيها ممثلوها للمساومة في شروط فض المنازعات او انهاء الحرب او تكوين نوع من التحالف بين فريقين او لمجرد تباهي بعضها امام البعض الآخر بقوتها وبأسها.

وعلى ضوء هذه النظرة فأنه بالامكان القول ان اقدم الشعوب كانت تمارس شبه مفاوضات دبلوماسية يقوم بها ممثلون يمكن ان يسموا الى درجة ما بالدبلوماسيين. (٢)

الدبلوماسية في الشرق القديم

الدبلوماسية في وادي الرافدين ووادي النيل.

وحين اثبت الانسان تقدما في الحياة وظهرت الحضارات القديمة العريقة في وادي الرافدين ووادي النيل (٣) كان من جملة ما عنيت به هذه الحضارات اهتمامها بتنظيم علاقاتها الخارجيةعن طريق تبادل السفراء. ومما يؤكد ذلك سجلات ومخطوطات كل من وادي الرافدين ووادي النيل القديمة الحافلة بأحترام السفراء من البلاد الاخرى وتقديسها لأعمالهم. فالمتتبع لتاريخ هذه الشعوب التي اوجدت هذه الحضارات العريقة يجد ان عقد المعاهدات والمحالفات كانت من الامور المألوفة. وان هذه المعاهدات كانت تعقد لعدد من المناسبات التي من اهمها معاهدات الحرب والصداقة بينها عن طريق ملوكها ومعاهدات الجوار وغير ذلك. ولم يغفلوا حين كانوا يعقدون المعاهدات الخاصة بالتحالف او الصداقة، حتى عن التطرق الى قواعد قبول وتسليم اللاجئين السياسيين.

ومن الامثلة على هذه المعاهدات، معاهدة ناران سن عام ٢٥٠٠ ق.م في استمرار العلاقات الودية بين الملك ناران سن وامراء آفان في وادي الرافدين، ومعاهدة قادش التي عقدت عام ١٢٧٨ ق.م في وادي النيل لأستعادة العلاقات الودية بين فرعون مصر وملك خيتا.

الدبلوماسية في الصين والهند القديمة:

ولقد عرفت الحضارات القديمة في بلاد الصين والهند ممارسات دبلوماسية متقدمة فكانت ترسل وتستقبل المبعوثين. وكان الغرض من ذلك استقصاء المعلومات السرية واعداد الترتيبات للتمهيد لأيجاد الحلول للمشاكل عن طريق التفاوض والوصول بعدها الى اتفاقيات. كما كانت هذه الحضارات تقوم بالمفاوضات اثناء الحروب بهدف الوصول الى عقد معاهدات الصلح والسلام. وتشير سجلات وقوانين الهند القديمة بوجه خاص ان واجب الملوك تعيين السفراء من بين الرجال الذين يتمتعون بالمكانة الطيبة والشرف والقدرة العالية لتمثيل بلادهم على احسن وجه.(٤) ومن بين التفصيلات التي تجعل من السفير ان يكون ذا قدرة وقابلية عالية هي ان يفهم همسات متحدثيه واشاراتهم وتقاطيع وجوههم.(٥)

الدبلوماسية في اوربا القديمة:

الدبلوماسية عند اليونان (الاغريق)

يرى قسم من الكتاب ان الدبلوماسية المنظمة بدأت مع نشوء الدولة المدنية في اليونان.(٦) والواقع ان نظام الدولة المدنية هو حدث جديد لم تمارسه الاقوام التي سبقتهم بنفس الصورة التي

مارسها اليونان. فقد اوجد نظام الدولة المدنية المئات من المدن المتجاورة ذات المصالح المشتركة التي كان عليها ان تتبادل المندوبين بينها لتأمين هذه المصالح. وعلى هذا الاساس ايضا دعت الضرورة الى ايجاد قواعد عامة لتنظيم العلاقات الدبلوماسية بينها.

ولما كانت حياة كل من هذه المدن تتوقف الى حد كبير على مدى تعاونها مع غيرها في المجالات الحيوية، فقد كان طبيعيا ان تبعث الى جاراتها من مواطنيها الممتازين الذين يستطيعون ان يمثلوها خير تمثيل. فلا غرابة ان نجد اليونانيين يشترطون في سفرائهم ان يكونوا ممن يحسنون فن الكلام والخطابة والدهاء والذكاء.

والنتيجة الطبيعية الاخرى لنظام الدول المدنية الاغريقية، المتميزة بصغرها وكثرة عددها وقرابتها وتجاورها، ان سعت هذه المدن على ايجاد نظام وقواعد عامة للتمثيل والتفاوض الدبلوماسي لتسري على جميعها.(٧)

ومن هذه القواعد حرمة المبعوثين الدبلوماسيين. فقد كانت مخالفة هذه الحرمة شيئا تنبذه تقاليد حسن الجوار. اما تعيين السفراء لأجراء المفاوضات فكان مرهوناً برئيس الدولة. وكان كل سفير يتزود بالتعليمات الشفهية والتحريرية كي يسترشد بها اثناء القيام بمهمته. ولم ينس اليونانيون، شأنهم شأن الاقوام التي سبقتهم، ان يضعوا قواعد لقبول وتسليم اللاجئين السياسيين. ولما لم تكن هناك سفارات دائمة كما هو معروف في الوقت الحاضر،

(٨) كانت المقابر والكنائس هي التي تقوم مقام السفارات الدائمية في ايواء هؤلاء اللاجئين.(٩)

ولم يقتصر اليونان في تأكيدهم على اجراء المفاوضات الدبلوماسية الفردية في توجيه العلاقات بينهم قبل اللجوء الى الحرب فحسب، وانما ابتدعوا طريقة عقد المؤتمرات الاقليمية التي كان يطلق عليها المؤتمرات ((الامفكتييونية)). والغاية الاساسية من ذلك، هي التوصل الى مباديء عامة جديدة تحفظ المصالح المشتركة وتلزم الاعضاء تطبيقها كما تفرض العقوبة على مخالفيها.(١٠)

من كل ما تقدم يتضح ان اسهام اليونان في تطور النظرية الدبلوماسية تتناول اكثر من جانب واحد وعلى الاخص فكرة التفاوض وعقد المؤتمرات الاقليمية.

الدبلوماسية عند الرومان:

كما قلنا ان اليونانيين اسهموا في نشر فكرة التفاوض الدبلوماسي بنوعيه الفردي والجماعي (المؤتمرات). واذا كان هذا التراث قد انتقل مع ما انتقل من امور اخرى من الاغريق الى الرومان، الا انه لم يستفد منه ولم يغذ. ذلك ان طبيعة الرومان لم تكن ذات استعداد لفن ((التفاوض)). على العكس، فقد كان من اول اتجاهات الامبراطورية الرومانية السيطرة، تلك السيطرة التي استمرت قرونا عديدة على الشعوب الاخرى، سيطرة كانت تقوم

على الاسس العسكرية الخشنة الخالية من الاساليب الدبلوماسية. (١١) ((واحسن ما ابتدعوه هو مبدأ سحق خصمهم العنيد والصفح عمن يخضع لهم)). (١٢)

واذ استخدم الرومان الدبلوماسية في اواخر عهد امبراطوريتهم، فأنما استخدموها بطريقة غير ما جاء به الاغريق، ولغرض نشر نفوذهم، وسلطانهم (١٣)، فكانوا يستخدمون الدبلوماسية لأثارة المنافسة بين جيرانهم لغرض اخضاعهم جميعا وسهولة التغلب عليهم بالنهاية، واستخدموها لشراء صداقة الشعوب بالدهاء والمال لغاياتهم الخاصة. ومن هنا تطلبوا من مبعوثيهم ان يكونوا دهاة، قوي الملاحظة وذلك للكشف عن نقاط ضعف الشعوب التي يمثلون بلادهم فيها لكي تستخدم تلك النقاط بالذات كوسائل لخلق المنافسة بينهم.

ولكن كل هذا خدم امبراطورية روما ايام قوتها فقط. فحينما دب الضعف بين ظهرانيها، عملت تلك الاساليب بذاتها على احلال ((الانقسام محل الوحدة والمكر محل الحكمة والدهاء محل المبادىء الخلقية)) (١٤)

ويهمنا ان نتذكر هنا ان هذه الطرق اكسبت الدبلوماسية سمعة سيئة واوصلتها الى مستوى واطيء. ولم يكن هذا فحسب، فقد انتقلت هذه الطرق الى الدويلات التي نشأت فيما بعد. ولم يقتصر ذلك على دويلات ايطاليا فقط، بل انتقلت الى اقسام اوربا، الاخرى ايضا في القرون التالية.

((ولسنا في حاجة الى القول بأن مستوى الدبلوماسية الاوربية حين اثبتت وجودها لأول مرة كمهنة متميزة، لم يكن مستوى عاليا، فالدبلوماسيون في القرنين السادس عشر والسابع عشر كثيرا ما كانوا سببا في الريبة التي عاناها ظلما من خلفوهم في المهنة، فقد رشا الدبلوماسيون في هذين القرنين رجال البلاط، ودبروا المؤامرات، ومولوها، وشجعوا الصراع الحزبي، وتدخلوا في الشؤون الداخلية للبلاد التي اعتمدوا فيها، بطرق هدامة الى درجة قصوى، لقد كذبوا وتجسسوا وسرقوا.))(١٥)

واذ فشل الرومان في تطوير النظرية الدبلوماسية، فأنهم لم يكونوا كذلك في النواحي الاخرى. واهم ناحية خدم فيها الرومان هي في نطاق القانون الدولي. فعن طريق دراستنا لأنواع القوانين : كالقانون المدني Jus Civil الذي كان يطبق على الرومان فقط، وقانون الشعوب Jus Gentium الذي كان يطبق على الاجانب، والقانون الطبيعي Jus Naturale الذي كان يشمل جميع افراد الجنس البشري، نستدل على ان الرومان عنوا عناية واسعة في المجال القانوني الذي يذهب في توضيح وتحديد العلاقات لاعلى الصعيد المحلي فحسب بل على الصعيد العالمي ايضا. ان قانون الشعوب في الواقع ما هو الا بداية لفكرة القانون الدولي. وما القانون الطبيعي. الذي اكد عليه الرومان، الا دليل على اعتقادهم بوجود مبدأ عام يربط جميع افراد الجنس البشري. ومن هنا نشأت فكرة تفسير المعاهدات والقوانين والاتفاقيات على اساس روحيتها :

اي بأستخدام العقل والاستناد الى العدالة المستوحاة من القانون الطبيعي، وليس على اساس التمسك الحرفي، وخلاصة القول فأن مساهمة الرومان كانت تتركز في القانون اكثر منه في نطاق النظرية الدبلوماسية.

الدبلوماسية الاوربية في العصر الوسيط

امتاز العصر الاوربي الوسيط عن سابقه العصر القديم بأنه عصر تدهور وتأخر. ولاشك ان نظام الحكم الاقطاعي الاوربي قد لعب الدور الاكبر في هذا التدهور والتأخر في العصر الوسيط. ومن البديهي ان نظاما كنظام الاقطاع يستند على الحروب والانعزالية والجهل لايكون فيه اي مكان لتبادل الممثلين وعقد المعاهدات، واجراء المفاوضات. والحقيقة فأن العصر الوسيط لم يأت بشيء جديد في النظرية الدبلوماسية. بل على العكس، فإنه ارجعها الى عهد بدائيتها(١٦). واستخدمها في نطاقها الضيق وفي فترات قليلة لأنهاء الحرب السجال بين رجال الاقطاع وبين الملوك من جهة وبين طلب البابوية المستمر لأخضاع الملوك ورجال الاقطاع تحت زعامتها، وعلى الاخص في الفترات الاخيرة من هذا العصر.

ففي الوقت الذي كانت حرمة السفراء المتفاوضين مقدسّة في العصر الذي سبقه، نجد ان هذه الحرمة قد انتهكت من قبل حكام وملوك اوربا في العصور الوسطى في مناسبات كثيرة. وفي الوقت الذي كان الاقدمون يعتبرون خرق العهود والاتفاقات عملا مخالفا

للتعاليم المقدسة، فأن العصور الوسطى، على ما امتازت به من تغييرات وانفصالات لحكام الاقطاع عن الملوك وسلطة الكنيسة، لم تستطع من المحافظة على هذه العهود. لذا فبالامكان القول ان الدبلوماسية في اوربا خلال القرون الوسطى كانت تستخدم لغايات مصلحية وتهديدية، تسبق شن الغزوات، وجل هدفها تحقيق النصر.

الدبلوماسية العربية الاسلامية

المفهوم العربي الاسلامي للدبلوماسية.

في الوقت الذي كان الفكر السياسي يسير سيرا متعثرا في اوربا ابان القرون الوسطى، كان هذا الفكر يتحدد في معالمه ويتبلور في مفاهيمه في الشرق العربي (١٧).

والواقع فأن الدبلوماسية التي وصلت في اساليبها وفنونها واغراضها المتنوعة اوجها في العصور العباسية كان العرب قد مارسوها قبل تلك العصور ومنذ عصر الجاهلية بالذات.

ذلك ان طبيعة العرب في حب الاسفار، وما احاط بهم من ظروف اجتماعية واقتصادية وجغرافية كان قد دفعهم الى ممارسة التجارة والى الاجتماعات في الاسواق والاندية لشهود المواسم الثقافية والدينية (١٨). فكان على اثر ذلك ان قامت العلاقات والارتباطات بين بعضهم البعض اولا، ثم امتدت هذه العلاقات والارتباطات تدريجيا مع الاقوام والشعوب الاخرى. مبتدئة بتلك المجاورة لهم.

ولعل من بين اسباب تكوين العلاقات مع الغير، وقوع بلادهم في مركز استراتيجي وعلى الطرق الرئيسية بالذات الامر الذي دفعهم الى الاتصال بالغير والى اقامة العلاقات الدبلوماسية.

ومع ان اغلب المصادر في مآثر العرب الدبلوماسية قد اصابها التلف او الضياع او البعثرة، الا ان ما هو متوفر على الرغم من

قلته وتبعثره هنا وهناك، يشير الى عناية العرب الاقدمين بتأليف السفارات الى الاقاليم المجاورة والى اهتمامهم بأختيار من هم اهل للرسالة والسفارة، وكانوا يلتمسون في رسلهم وسفرائهم المعرفة والخلق وسرعة البديهة والذكاء والصبر. ومما يؤيد هذا الاهتمام ما وراه لنا الواقدي في توجيه لأحد الرسل يقول: ((احفظ شيئا، انتهز الفرصة، فأنها خلسة، وبت عند رأس الامر لا ذنبه، واياك وشفيعا مهينا فأنه اضعف وسيلة، واياك والعجز فأنه اوطأ مركب. وعليك بالصبر فأنه سبب الظفر . ولاتخض الغمر حتى تعرف القدر...)) (١٩) ومن الامثلة على السفارات في عصر الجاهلية سفارة عبد المطلب بن هاشم الى ابرهة للمفاوضة على رد ما اخذ من ابل كان قد استولى عليها جيش الحبشة.(٢٠)

واذا كانت الدبلوماسية العربية القديمة قد اقتصرت في الاغلب على مفاهيم تجارية ودية في عصر الجاهلية، فأنها مرت بتطورات جذرية بظهور التعاليم الاسلامية، فكان اول ما عمله الاسلام ان وحد العرب في دولة عربية اسلامية، وقد سبب هذا التحول في حياة العرب السياسية الى ان تنتظم الدبلوماسية. وبذلك اصبحت وسيلة فعالة من وسائل تنفيذ السياسة الخارجية للدولة العربية الاسلامية التي وطد دعائمها واركانها الرسول المؤسس محمد (ص).

فالذي يسير غور الدبلوماسية في عهد الرسول والخلفاء الراشدين يجد ان الدبلوماسية آنذاك قد خرجت عن الحدود التي رسمت لها

في عصر الجاهلية. وفي الحقيقة فأن المفهوم التجاري للدبلوماسية الذي حدد نطاق الدبلوماسية في العصر الجاهلي قد تطور بعد ذلك الى مفهوم سياسي واجتماعي. ذلك ان الدبلوماسية في عهد النبي والخلفاء الراشدين اصبحت وسيلة فعالة لنشر تعاليم الاسلام، واداة لتنظيم الاجتماعات والمؤتمرات وعقد المعاهدات (٢١).
والمهم في الامر ان المعاهدات لم تكن لتقتصر على نشر تعاليم الدين الاسلامي والتمكين له والدفاع عنه وحسب، وانما كانت تعقد لأغراض الهدنة وفداء الاسرى وتبادل المعرفة وتحقيق المصالح المشتركة ايضا.

ولقد اسدت الدبلوماسية للدولة الاموية خدمة كبيرة في تثبيت اركان الدولة وتعاليمها الاسلامية. ففي النطاق الاسلامي، ظلت الدبلوماسية تستخدم من قبل الامويين كوسيلة للدخول في دين الله او دفع الجزية. وفي ما خلا ذلك، فقد كانت الدبلوماسية وسيلة لتنفيذ سياسة الدولة الخارجية، فكانت هي السبيل الى دفع الحرب وعقد المحالفة. وكانت هذه هي السبيل لتثبيت شروط الهدنة مع الامم التي تدخل معها الحرب.

وبدخول العصر العباسي مرت الدبلوماسية الاسلامية بتطورات جديدة. ولعل اهم ما يجب ان يذكر في صدد هذه التطورات هو ان الدبلوماسية في هذا العصر بلغت درجة طيبة من التقدم بحيث اصبحت تخضع لقواعد دقيقة وتنظيم في اصول واضحة (٢٢). ولاشك ان علو شأن الدولة وازدياد ارتباطها، والتقدم الذي حصل

في عهدها كان له دخل كبير في هذا التطور وهذا ما جعلها ان تسدى فوائد جمة وتحقق اغراضا متعددة . وكان من بين السبل التي استخدمت فيها الدبلوماسية في العصر العباسي الدور الملحوظ الذي لعبته في توفيق العلاقات الثقافية والتجارية. فكانت الوفود ، والسفارات المنظمة تخرج من بغداد (٢٣) وهي تضم اهل الفكر والصناعة والتجارة والفن حاملة العطايا المقدمة من لدن الخليفة. وكانت تنهي مهمتها بعقد معاهدة بين الدولة العباسية وبين الدولة الموفد اليها تلك الوفود والسفارات.

كما عملت الدبلوماسية في هذا العصر على جمع كلمة المسلمين ايام المحن وتوثيق الصلة بينهم للوقوف صفا واحدا امام العدو (٢٤). وقد برز مثل هذا الدور ايام بدأ الانحلال يدب بين ظهراني الدولة (٢٥).

وثمة دور آخر للدبلوماسية في هذا العصر هو استخدامها كوسيلة لتحقيق التوازن الدولي. ولقد استدعى تحقيق مثل هذا التوازن قيام سفارات مستمرة بين بغداد وبيزنطة وسفارات مماثلة بين قرطبة والقسطنطينية. ذلك ان دولة الفرنجة المناوئة لبيزنطة كان قد اضطرها الامر الى تأمين وتوثيق الصلات مع الدولة العباسية، ولكن الدولة العباسية آنذاك كانت هي الاخرى تبحث من الوسائل التي تحد من قوة دولة الامويين في الاندلس التي اخفقت في القضاء عليها مما دعاها الى ان تفكر من ناحيتها من التحالف مع دولة الفرنجة. المتاخمة للأندلس لكي تضعف من شوكتها والحد

من توسعها. وتحقيقا لهذه الموازنة في السياسة الدولية وجدت السفارات بين بغداد والفرنجة تعقد اواصر الصداقة في سبيل مصالحهما المشتركة والتي توجت بالاخير الى تبادل السفارات بين هارون الرشيد وشارلمان (٢٦) لعقد تحالف يؤمن جانب دولة الفرنجة وسيطرتها على الاماكن المقدسة دون البزنطيين وجانب العباسيين ازاء الامويين في الاندلس.

لقد برهنت الدبلوماسية في ان تلعب دورا كبيرا حتى اواخر ايام الدولة العباسية. ومما يلاحظ ايضا وبجانب ما تقدم ان الدبلوماسية في العصر العباسي كانت قد خضعت لطابع منظم لايختلف كثيرا عما اصبح سائدا في العصر الحديث.

مقومات الدبلوماسية العربية الاسلامية.

من المهم جدا عند دراسة مقومات الدبلوماسية العربية الاسلامية وخصائصها ان نقف اولا وقبل كل شيء على حقيقة هي : ان الدولة العربية الاسلامية قامت على فلسفة ورسالة حضارية. وهذه ناحية مهمة تختلف فيها الدولة العربية الاسلامية عن غيرها من الدول وخاصة تلك التي عاصرتها. ذلك ان فلسفة المجتمع في المفهوم الحضاري العربي الاسلامي تقوم على خير وسعادة الانسان، وان الدولة ان هي الا اداة لتحقيق هذا الخير وهذه السعادة. وهذه الفلسفة ذاتها هي التي حددت مسؤولية الدولة في الداخل واسلوب علاقاتها في الخارج. واذن فأن فلسفة العلاقات

الدبلوماسية التي سارت عليها الدولة العربية الاسلامية طيلة عهودها، ما عدا الفترة الزمنية المعينة في اواخر عهد الدولة العباسية وما بعدها حين ابتعدت الدولة عن رسالتها نتيجة لضعفها وانقسامها - ما هي الا ركن اساس من اركان الفلسفة العربية الاسلامية العامة.

على هذا النحو يمكن لنا ان نتفهم مقومات الدبلوماسية العربية الاسلامية وخصائصها، دون الوقوع في الخطأ والارتباك الذي وقع فيه بعض الكتاب وعلى الاخص المستشرقين منهم في زمننا الحاضر.

فالرسالة الحضارية العربية الاسلامية الانسانية لما لها من الفاعلية والغنى الفكري هي التي فتحت امام الدولة العربيةالاسلامية باب الاتصال مع غيرها من الدول، وهي التي حملتها رسالة نشر المباديء الانسانية. وهذه المباديء الانسانية بعينها هي التي فتحت امام الدولة طريق الايمان بفكرة الاخذ والعطاء مع الشعوب الاخرى وهي بعينها التي جعلت سياسة الدولة، بناء على خلوها من التعصب والانعزال، ان تكون سياسة مرنة في اقامة العلاقات مع غيرها. وهذه ناحية مهمة تمثل لنا خاصية اساسية لم يقف على كنهها بعض الكتاب في الشؤون الدبلوماسية وعلى الاخص المستشرقين الذين لم يروا في الدبلوماسية العربية الاسلامية غير الحرب وغير دار الحرب، مما دعاهم ان يقيموا حاجزا منيعا بين دار الحرب ودار السلام وهو ما ينافي حقيقة اهداف الدبلوماسية العربية

الاسلامية اصلا. ذلك ان قيام فلسفة الدولة على نشر القيم الحضارية والانسانية، كان قد فرض عليها سبيل التعاون مع الدولة التي تعمل على نشر هذه القيم حتى ولو كانت تلك الدول غير اسلامية. ومثل هذا السبيل، بعبارة اخرى، يجعل من الدبلوماسية العربية الاسلامية ان تكون اساسا قائمة على فلسفة العلاقات السلمية. والدليل على ذلك مايؤيده لنا التاريخ في عقد المعاهدات والاتفاقيات والوفاء بها مع العالم غير الاسلامي. اما الحرب، فهي في المفهوم العربي الاسلامي تكون شرعية. في احوال معينة: مثل حالة دفع الظلم وحالة القضاء على الفتنة وحالة الدفاع عن النفس واخيرا وليس اخرا حالة حماية القيم الانسانية والحضارية التي تضمها التعاليم الاسلامية من اي معتد لها.

ومما تقدم نفهم ان الدبلوماسية العربية بعد ان مرت بفترة من النمو والتطور اصبح لها نظام تهتدى به في اقامة العلاقات مع الغير، وهذه هي ناحية مهمة لايمكن اغفالها. ومن يقرأ تاريخ هذه العلاقات بأمعان يجد ان الاجتهاد والممارسة الطويلة قد خلقت نظاما متقدما في اصول الدبلوماسية وقواعدها من ذلك، الاصول في اختيار السفراء الاصول في ارسال البعثات الدبلوماسية والاصول في التشريفات والاستقبالات، والاصول في الامان والحصانات والاعفاء للدبلوماسيين من الرسوم والكمارك (٢٧). ولا يبالغ المرء اذا قال ان الكثير من هذه الاصول قد اقتبست منها اوربا، ولما تزل هذه من الاصول المتبعة في وقتنا الحاضر.

ففي اختيار السفراء مثلا كان هناك شروط لمن يصلح للسفارة. ومن بين هذه الشروط او الصفات المطلوب توفرها في السفير ما كان يتصل بالثقافة وسعة الاطلاع ورجاحة العقل وحسن التصرف (٢٨). والفطنه ومنها ما كان يتعلق بحسن الهندام والقيافة. فقد كان لابد للسفير الذي يروم النجاح في عمله كممثل لبلاده ان يكون عالما بتراثه وشريعته عارفا بتاريخ بلاده وفلسفة امته. وكان يفضل في السفير ان يكون ممن يتوفر فيه ((تمام القد وعبالة الجسم، حتى لا يكون قمينا ولاضئيلا...))(٢٩)، ((يملأ العيون المتشوقة اليه فلا تقتحمه، ويشرف على تلك الخلق المتصدية له فلا تستصغره(٣٠). ومن هنا نفهم ان مقياس اختيار السفراء كان يقوم على اهليتهم وكفايتهم لتولي المهام الدبلوماسية. ومن هنا نفهم ايضا انه لم يكن هناك فرق او تمييز في الاختيار بسبب الاعتقاد والدين. وبهذه الصورة شغل منصب السفارة شخصيات لامعة من موظفيها ومفكريها وادبائها وعقلائها ممن اشتهروا بسعة الاطلاع والمركز الاجتماعي المرموق.

ومما يجدر ذكره ايضا ان البعثات الدبلوماسية العربية الاسلامية كان يتحدد عددها تبعا لأهميتها ومنزلة رئيسها(٣١). وكان استقبال الممثل الدبلوماسي وحاشيته يخضع لأعراف وقواعد تليق بمكانة دولة. ومن ذلك مثلا ارسال وفد استقبال الى الحدود لأصطحاب السفير ومرافقته الى العاصمة. ثم يعقب ذلك ايواء السفير وحاشيته في قصر للأستراحة لفترة معينة، ايضا وقبل ان يحظى بمقابلة

الخليفة. اما سفراء الدولة العربية الاسلامية فكانوا يزودون عادة بخطابات اعتماد ينشؤها موظفون متخصصون في ديوان خاص كان يطلق عليه ديوان الرسائل. اما المخاطبات فكانت تخضع لأصول ايضا. من ذلك مثلا ابتداء الرسالة بتقليد ((من ... ،الى ..)) مع ذكر الالقاب اما الخطابات المتبادلة بين رؤساء المسلمين فكانت تتوجها الفاظ اسم الجلالة ((بسم الله الرحمن الرحيم)). ويعقب ذلك عادة عبارة، اما بعد... وتختتم الرسالة عادة بعبارة الشكر والثناء اللائق بالمقام. ومن الطريف ان المخاطبات الدبلوماسية كانت تكتب على ورق من نوع معين وبحبر خاص.

وما يجب ان لايخفى بجانب كل ما تقدم ان اوراق الاعتماد كانت تقدم في حفل استقبال، ويقرأ السفير اعتماده من قبل الخليفة، والمهمة التي ارسل من اجلها والرغبة في التعاون امام رئيس الدولة المرسل اليها باللغة العربية، ويعمل المترجمون على ترجمتها الى لغة البلد المرسل اليه.(٣٢) ثم يعقب ذلك الرد على خطاب الاعتماد. وبأنتهاء حفل الاستقبال يأتي دور المفاوضات التي كان يعقبها عادة عقد الاتفاقات والمعاهدات.

وتمثل مسألة حرمة السفراء وحصاناتهم مكانة عالية عند ضيافتهم للديار العربية الاسلامية.، من ذلك مثلا التأكيد على سلامة السفير وامنه وحريته وامواله. فيذكر لنا ابو يوسف في كتابه: الخراج: ((ان السفراء، حفاظا على مقامهم وامنهم، كانوا يصدقون فيما يصرحون. فهو يقول. ((ان الولاة اذا مالقوا رسولا يسألونه عن

اسمه، فأن قال انا رسول الملك بعثني الى ملك العرب، وهذا كتاب معي، وما معي من الدواب والمتاع والرقيق وهدية له. فأنه يصدق ولا سبيل عليه ولا يتعرض له ولا لما معه من المتاع والسلاح والرقيق والمال.)) (٣٣) ومن يطلع على كتب سير الخلفاء والولاة يجد كيف ان منح الحصانة الدبلوماسية للسفراء بسبب طبيعة اعمالهم واداء واجباتهم على الوجه المطلوب كانت قد اقرت من قبل الجميع. فيؤكد لنا الشيباني في كتاب ((السير الكبير)) ان السفير لايمكن ان يعمل من دون مثل هذه الحصانة. (٣٤) فهو يقول ويشاركه في ذلك جمهور آخر من الفقهاء المسلمين بأن الحصانة لاتنتهك حتى ولو ارتكب السفير جريمة...)) (٣٥)

واذا كانت الحرمة الشخصية والاعفاء من القضاء الجنائي قد اقرت من قبل الدولة العربية الاسلاميةفأنها كذلك قد اعفت الدبلوماسيين من الرسوم الكمركية. والواقع ان الحرية المعطاة الى الدبلوماسيين في ادخال واخراج الامتعة من دون رسم كانت واسعة بحيث شجعت البعض من سفراء الدول الاجنبية، كبيزنطة مثلا، ممارسة التجارة. (٣٦) ويذكر لنا بعض الثقاة ان السفراء كان يسمح لهم بأخراج كل ما يشاؤون ماعدا ما يتعارض مع امن الدولة كاخراج الاسلحة مثلا.

آثار الدبلوماسية العربية الاسلامية.

ذكرنا فيما تقدم مفهوم وخصائص واهداف الدبلوماسية العربية الاسلامية، والسؤال الذي يمكن ان يثار هنا هو ما هي آثار الدبلوماسية العربية الاسلامية؟ واي جواب على مثل هذا السؤال يجب ان لايغفل عن ذكر ما عرفه ومارسه العرب والمسلمون من اصول ونظم وقواعد والتي يتفق اغلبها مع ما هو معمول به من قبل اغلب دول العالم اليوم وخاصة الدول الغربية. (٣٧).

ويأتي في مقدمة الاصول التي اتبعها العرب والمسلمون صفة التمثيل التي كانت تمنح الى الرسل والسفراء. والواقع ان السفراء خاصة كانوا يمثلون رئيس الدولة في الاحتفالات والتعازي وكانوا ينطقون ويفاوضون عنه ويبرمون العقود والاتفاقيات والمعاهدات. ومن هنا ان صفة التمثيل كان قد ادركها ومارسها العرب في العصر المتوسط من قبل ان تمارسها الدول في العصر الحديث، الا ان الفارق بينهم وبين ما هو مطبق اليوم ان التمثيل ظل عندهم تمثيلا مؤقتا. ومن هذا النوع في التمثيل ظهر في العصر الحديث التمثيل الدائم الذي فرضته الحاجة الناجمة من تطور ظروف واحوال الدول.

ان سفراء الدول العربية الاسلامية ((يشبهون اليوم السفراء فوق العادة الذين يوفدون بمهمة رسمية ينتهي عملهم التمثيلي بأنتهائها.(٣٨)

وليس ما تقدم فحسب فأن الدبلوماسية العربية الاسلامية لم تقتصر آثارها على نشر فكرة التمثيل وتطبيقها وانما تعدتها الى ممارسات اخرى ومن بينها تأليف جهاز دبلوماسي يرتبط في مخابراته واتصالاته بديوان الرسائل الذي كان يصدر عنه التوجيهات والكتب الى الدول الاجنبية. وكان يدير شؤونه اشخاص عرفوا بكفاءتهم وقوة اسلوبهم وسحر بيانهم. وهذا بالذات ما يدعونا الى ان نعلم ان اللغة الدبلوماسية الخاصة كان يؤكد عليها في التعامل مع الدول. اضف الى ذلك ان هذا الجهاز الدبلوماسي كان يتكون من السفراء الذين يمتازون بعلمهم وفضلهم ومكانتهم المرموقة في المجتمع.

اما الموظفون الدبلوماسيون المرافقون في السفارات فكانوا هم الآخرون يختارون من ابرز موظفي الدولة وكانت تدفع لهم الرواتب والنفقات وكانوا يرتدون الملابس الخاصة التي تليق بالظهور امام رؤساء الدول وكبار المسؤولين.(٣٩)

وثمة ناحية مهمة اخرى تستحق الاشارة هنا وهي الاصول الخاصة بالبروتوكولات وصيغ المعاهدات والاتفاقات والتي تركت اساليبها ومضامينها قواعد لا يزال يطبق اغلبها في يومنا الحاضر. ويأتي في مقدمة هذه الآثار بما له علاقة في هذا الصدد، وثائق الاعتماد التي كان يزود بها رئيس البعثة والتي كانت تحرر بأسم رئيس الدولة. والجدير بالذكر ان الدولة العربية الاسلامية قد عملت على اعطاء الدبلوماسيين مكانة عالية وكانوا يستقبلون وفق احتفال رسمي مهيب. كذلك فأن ما يستحق الاشارة ما كان يمنح للدبلوماسيين من

جوازات (اوراق الطريق)(٤٠) معينة يذكر فيها اسم الدبلوماسي ولقبه وعمله ومهمته ويرجي فيها تسهيل مهمته وانتقاله واستقباله.

اما بشأن المعاهدات فقد جرت العادة ان يخَول المبعوث التوقيع على الاتفاقية او المعاهدة بالاحرف الاولى، ريثما تحصل المذاكرة والمصادقة النهائية عليها من قبل الحكومة ورئيس الدولة. ولايخفى ان مثل هذه الطريقة لاتزال متبعة في وقتنا الحاضر.

وما يجب ان يذكر عن آثار الدبلوماسية العربية الاسلامية ايضا دورها في تثبيت قواعد الحصانات الدبلوماسية. والواقع ان ما يسمى حديثا بالحصانة كان يطلق عليه العرب ((بالامان)). والمقصود بذلك ان الدولة تعمل كل ما بوسعها للمحافظة على شخص السفير وزوجته واولاده واعوانه واتباعه.(٤١) والمهم ان نعلم ان الاهتمام بالامان يعود تاريخه الى عهد مؤسس الدولة العربية محمد (ص) وانه بعد الممارسة الطويلة اصبح عرفا وقاعدة يجب الاخذ بها من قبل المسؤولين في الدولة.(٤٢)

والاهم من كل ما تقدم احترام الدولة العربية الاسلامية لحرية عبادة الرسل والسفراء الاجانب. وهذه ميزة عالية من ميزات الدبلوماسية العربية الاسلامية التي يحق فيها للعرب والمسلمين ان يفخروا بمبادئهم التي تقوم على التسامح واحترام الاديان.(٤٣)

تلك هي مآثر الحضارة العربية الاسلامية في الدبلوماسية ومنها نفهم كيف ان لهذه الحضارة دورا كبيرا في تثبيت قواعد واصول الدبلوماسية المعروفة لدينا اليوم والتي سنقف على دراستها في الصفحات المقبلة.

هوامش الفصل الثاني

(١) للتفاصيل راجع في هذا الصدد

Ragnar, Nomelin. The Biginnings of Diplomacy

(٢) انظر Palmer & Parkins في كتابهما المعنون Int. Relations, ص (١٧٠)

(٣) ((في الفترة الواقعة بين ٣٥٠٠ - ٣٠٠٠ قبل المبلاد على وجه التقريب، كانت الصدارة في المجتمع الانساني لوحدتين سياسيتين كبيرتين في الشرق الاوسط : احداهما تسيطر على وادي دجلة والفرات [الرافدين]، والاخرى تسيطر على وادي النيل... وكان على هاتين الامبراطوريتين الكبيرتين في الاهمية امبراطوريات اخرى تشغل بعض اجزاء القارة الآسيوية وفي مقدمتها الامبراطورية الهندية والامبراطورية الصينية.))

انظر د. علي صادق ابو هيف ، (القانون الدبلوماسي) . ص (٧٥).

(٤) للأطلاع على التفاصيل انظر كتاب Max Miller الموسوم Laws of Manu تحت بحث كتب من الشرق

(٥) التفاصيل : المصدر السابق ص ، ص (٦٣ - ٦٨).

(٦) انظر Palmer & Perkins , المصدر الذي ورد ذكره سابقا، ص (١٧١)

(٧) للحصول على التفاصيل راجع

Coleman Philipson, International Law & Customs of Ancient Greece & Rome

(٨) يقول الاستاذ ستيوارت Stuart ان العدد الهائل لدول اليونان المدنية لم يكن ليسمح مطلقا بأقامة سفارات دائمة بين هذه المدن. وعليه فقد كانت المدن اليونانية ترسل سفراء وقتيين ليمثلوها لدى قريناتها في المسائل المختلفة. انظر كتابه:

American Diplomatic & Consular Practice، (ص ١١٥)

(٩) المصدر السابق ذاته، ص (١١٦).

(١٠) انظر كتاب الدبلوماسية لمؤلفه السير هارولد نيكسون، تعريب الزقزوقي ص (٦٤).

(١١) المصدر السابق ذاته، ص (٥٠).

(١٢) المصدر السابق ، ص (٥١).

(١٣) ومن مظاهر تباهي روما حين كانت في عز مجدها انها اخذت تترفع على جيرانها من الدول. ومن مظاهر هذا الترفع انها كانت تفضل قدوم السفراء اليها دون الحاجة الى ارسال سفرائها. انظر Stuart ، مصدر سبق ذكره ص (٦٥).

(١٤) نيكلسون ، مصدر سبق ذكره ، ص (٦٥).

(١٥) المصدر السابق نفسه ، ص (٦٥)

(١٦) فبعد ان كان السفراء الممثلين الرسميين لدولهم في عهد اليونان والرومان اصبحوا في العصر الوسيط يمثلون امراء الاقطاع بصورة شخصية. انظر Fenwick في كتابه Int. Law , ص (٤٥٩).

(١٧) لا تزال حقيقة التراث العربي الاسلامي عامة والتراث الدبلوماسي خاصة للأسف مجهولة عند الكثير من الكتاب الغربيين الى عصرنا الحاضر راجع : ما يقوله بعض هؤلاء الكتاب بشأن هذا التراث في مقدمة البحث المعنون حقيقة التراث السياسي العربي الاسلامي: الجانب الدبلوماسي المقدم من قبل المؤلف الى مؤتمر الادباء العرب الخامس (١٥ - ٢١ شباط ١٩٦٥) المنعقد في بغداد

(١٨) السفير محمد التابعي، الدبلوماسية في الاسلام - دراسات قومية العدد ٨، ١٩٨١، ص (١٢)

(١٩) انظر رسل الملوك ومن يصلح للرسالة او السفارة، لأبن الفراء، تحقيق الدكتور صلاح الدين المنجد، ص (٢٨)

(٢٠) انظر على هامش السيرة للدكتور طه حسين ، جزء ١ ، ص (١٤٢)

(٢١) للرجوع الى التفاصيل انظر مجموعة الوثائق السياسية في العهد النبوي والخلافة الرشيدة للدكتور محمد حميد الله الحيدر ابادي - القاهرة: ١٩٤١ .

(٢٢) كان السفراء مثلا يزودون بكتب واوراق اعتماد تشبه كثيرا وثائق الاعتماد التي يقدمها السفراء والممثلون الآخرون الى

حمد' والرؤساء في عصرنا، انظر في هذا الصدد ((رسل الملوك من يصلح للرسالة او السفارة)) مصدر سبق ذكره، ص (١٣١)

(٢٣) اصبحت بغداد في اوج عصر العباسيين المركز الذي تخرج منه وتأتي اليه الوفود والسفارات من البلدان المختلفة. ومن بين تلك البلدان بلاد الروم والصين والبلغار وبلاد الصقالبة وغيرها.

(٢٤) لعبت السفارات الدبلوماسية دورا كبيرا في جمع الشمل وخاصة في رص الصفوف امام هجمات الصليبيين. ومن هذه السفارات السفارة التي بعث بها الناصر صلاح الدين مبعوثا الى اخيه ملك تونس تأمينا للتعاون والمساعدة المتبادلة في المهام المختلفة. انظر في هذا الصدد صبح الاعشى للقلقشندي جزء ٧ ص (٣٤)

(٢٥) يؤكد القلقشندي ان الدبلوماسية في اواخر ايام الدولة العباسية كانت تلعب دورا رئيسيا في توثيق العلاقات بين الخليفة في بغداد، وامراء الولايات المختلفة، المصدر السابق الجزء ٦ ص (٥٢٦).

(٢٦) ارسل الامبراطور شارلمان سفارة الى الخليفة هارون الرشيد سنة ٧٩٧م ورد عليه هارون الرشيد بسفارة مماثلة عام ٨٠١م ثم عاد شارلمان فأرسل سفارة ثانية عام ٨٠٢م وقابله هارون الرشيد ايضا بسفارة اسلامية ثانية عام ٨٠٧م وقد كانت السفارة الاولى وما قابلها لأجل تقوية اواصر الصداقة، اما الثانية فكانت لغرض عقد

تحالف يؤمن مصلحة الطرفين ضد مناوئيها دولة بيزنطية ودولة الامويين في الاندلس.

(٢٧) للأستزادة، راجع الدبلوماسية في الاسلام (الفصلان الثالث والرابع). مصدر سبق ذكره.

(٢٨) يذكر لنا ابن الفراء على لسان رسول المعتصم (ابان المثول امام احد ملوك الروم) قوله: ((ان للخلفاء خدما يتصرفون في انحاء الخدم لكل طائفة مذهب يجتبون له ويحتملون عليه ولا يكلفون سواه، ولايراد منهم غيره. فمنهم من يعد للفتوح فهو يلبس السلاح ويقود الجيوش ومنهم من يعد للقضاء فيلبس المبردات والدنيات. ومنهم مثلي من يصلح ان توفده الخلفاء للملوك ويتحمل رسائلهم الى مثلك من اهل الجلالة والقدر والسناء والذكر. فلولا ثقتهم بي وعملهم بمناصحتي وصدقي فيما اورد وأودي صادرا وواردا، لما رأوني اهلا للتوجيه فيما توجهه فيه اليك وقليل لمثلي هذا الرزق مع هذا التحمل ومع هذا المحل من الخلافة وهي من الجلالة على ما هي)) . انظر ابن الفراء، مصدر سبق ذكره، ص ص (٣٢ - ٣٣)

(٢٩) المصدر السابق ، ص (٢٠)

(٣٠) من اقوال الخليفة عمر بن الخطاب، اقتبست من ابن الفراء، المصدر السابق ص (٣٠)

(٣١) نذكر على سبيل المثال ان بعثة (سفارة) قتيبة بن مسلم الى بلاط امبراطور الصين سنة ٩٦هـ كانت قد بلغت ١٣ شخصا. وان

عدد اعضاء السفارة كان قد ارتفع فيما بعد حتى زاد في العهد العباسي على الـ ١٥٠ عضوا، انظر في هذا الصدد ابن الجوزي، المنتظم جزء ٨ ص (٦٤)

(٣٢) يذكر البعض من الكتاب العرب والمسلمين من امثال القلقشندي، في كتابه ((صبح الاعشى)) ان السفراء كانوا يحملون احيانا ترجمة لأوراق الاعتماد بلغة البلد المستقبل.

(٣٣) انظر كتاب ((الخراج)) لأبي يوسف، ص (١٨٨ - ١٨٩)

(٣٤) انظر الامام محمد ابن الحسن الشيباني في كتابه ((شرح السرخسي على السير الكبير)) جزء ٤ ص (٦٦-٦٧). كذلك ابو يوسف في كتابه. ((الخراج)) المصدر السابق ص (٢٢٣)

(٣٥) انظر ابو يوسف المصدر السابق ص ص (٢٢٤-٢٢٥) حيث يحدد لنا نوع الجريمة. كجريمة الزنا والسرقة وما شابههما.

(٣٦) كانت بيزنطة تسمح لسفرائها القيام بالتجارة.

(٣٧) انظر صلاح الدين المنجد، فصول في الدبلوماسية، ص (١١٠).

(٣٨) المصدر السابق، ص (١١٠)

(٣٩) انظر ابن الفراء: ((رسل الملوك)) الباب الثامن عشر.

(٤٠) طبق امر منح الجوازات الدبلوماسية الخاصة منذ القرن السادس الهجري.

(٤١) بالرغم من اخذ العرب بهذا المبدأ واضطرار دول الفرنجة بالاخذ بمبدأ المثل، الا ان مع هذا فأن رسل العرب وسفراءهم

كانوا يتعرضون للأذى من حين لآخر. انظر في هذا الصدد ((شذرات الذهب))، ص (٣-١٣).

(٤٢) انظر كتاب الخراج، مصدر سبق ذكره، ص (٢٢٣).

(٤٣) انظر المنجد، مصدر سبق ذكره، ص (١٤٣).



الفصل الثالث

الدبلوماسية في العصر الحديث

الفصل الثالث
الدبلوماسية في العصر الحديث

الدبلوماسية الحديثة: من القرن الخامس عشر حتى مؤتمر فينا عام ١٨١٥

امتازت الدبلوماسية في العصر الحديث عما سبقتها من عصور بصفة التمثيل الدائم الذي ظهر نتيجة لتغير الدول وحاجاتها واحوالها.

واول ممارسة للتمثيل الدبلوماسي الدائم كان قد ظهر في ايطاليا في أواخر القرن الخامس عشر(١). فقد نشأ في ايطاليا بعد عصر النهضة Renaissance دويلات عديدة مستقلة ومتنافسة، سعت كل واحدة منها للحصول على السيادة للدويلات الاخرى. وحين كان هدف الجميع بناء مركز اولوي بين الآخرين، كان وجود كل منها في عين الوقت يعتمد على التحالف مع البعض ضد البعض الآخر وذلك بغية ايجاد توازن في القوة(٢). وتعقيبا لأخبار الغير وما يسير من تطور للأحداث وجدت هذه الدول الحاجة الماسة الى اقامة تمثيل دائم لها. واول دولة ارسلت مبعوثا دائميا الى الخارج كانت جمهورية البندقية (فينسيا) الايطالية. وهي اول دولة ايضا سعت الى وضع بعض القواعد العامة والتعليمات لسفرائها الدائميين في الخارج. وعلى الاغلب ان هذه الجمهورية توصلت

الى افكارها هذه نتيجة لأزدياد تجارتها ومصالحها مع الامبراطورية البيزنطية (وذلك في بداية القرن الثالث عشر) . ومن هذه الدويلات انتشرت فكرة التمثيل الدائم الى دويلات ايطاليا الاخرى ومنها الى اوربا الغربية والوسطى. فأرسلت اسبانيا اول سفير لها الى انكلترا سنة ١٤٨٧ للميلاد. وفي عام ١٥٢٠ عقدت معاهدة بين ملك انكلترا وامبراطورية النمسا لتبادل التمثيل الدبلوماسي الدائم. كما تعاقبت اسبانيا وفرنسا والبرتغال لأنشاء سفارات دائمية بينها. وبتوقيع معاهدة صلح ويستفاليا عام ١٦٤٨ ظهرت الحاجة الى التمثيل الدبلوماسي الدائم اكثر من اي وقت مضى. ذلك ان الدول سئمت الحرب التي دامت ثلاثين سنة بينها، وسئمت معها الهجوم المفاجيء. وقد وجدت الدول ان افضل واسهل طريقة لحماية وجودها الوقوف على ما يجري في الدول الاخرى عن طريق انشاء سفارات دائمة نشطة تزودها بالمعلومات بصورة مستمرة. (٣)

لقد مرت تجربة التمثيل الدبلوماسي الدائم بتطورات عديدة. وجل ما يمكن قوله في هذا المجال ان النظرية الدبلوماسية الحديثة اخذت منذ ظهورها في القرن الخامس عشر تتأثر تأثرا مباشرا بنظم الحكم وتبدلاته. ففي القرن السادس عشر كانت نظرية الحكم المطلق هي السائدة. وكان رئيس الدولة يعتبر الدولة ملكه فلاغرابة ان نجد ان الطابع الغالب على التمثيل الدبلوماسي آنذاك هو ان الممثلين الدبلوماسيين كانوا يعتبرون انفسهم الممثلين

الشخصيين للحكام المطلقين. ومن هنا نستطيع القول ان العلاقات بين الدول كانت تتم عن طريق اشخاص الملوك او من يتكلم بأسمهم، وانها كانت شخصية بحتة. وكان واجب السفير آنذاك هو عمل كل ما يستطيع عمله لترضية رئيسه، ولذلك فالهدف كان ارضاء الحاكم المطلق وارضاء اهوائه واطماعه، بمعزل عن تقدير مصالح اية جهة اخرى. وقد كانت أبهة الملوك وعزلتهم عن رعيتهم وحياتهم المحافظة قد اكسبت الدبلوماسيين أبهة ومحافظة ايضا. وحين اطل القرن السابع عشر حظى ذلك بأنتشار اوسع نتيجة لأنتشار النظام الملكي المطلق ذاته. واستمر هذا الطراز طوال القرن السابع عشر والثامن عشر ايضا. واذا كان القرن السابع عشر قد تأثر الى حد كبير بنظرية ((ماكيفالى)) احد دبلوماسي ايطاليا البارزين آنذاك التي فصلت جميع القيود الخلقية عن السياسة واجازت للسياسي والدبلوماسي ان يتقمص شخصيتين: شخصيته الفردية الخاصة وشخصيته العامة التي ليس من الضروري ان تأخذ بالمباديء الخلقية، والتي يجوز للدبلوماسي عن طريقها الكذب - فأن القرن الثامن عشر قد ذهب الى تطبيق ذلك بدرجة اوسع. فقد ظل اسلوب الدبلوماسية يسير بمبدأ المحافظة والسرية في اجراء المفاوضات، وظل السفراء يخدمون الافكار الشخصية للملوك. (٤) وقد ادت هذه الخطة ((الى استخدام كثير من الاساليب المنحطة)). (٥) فلم يكتف الدبلوماسيون حينذاك بأرشاء موظفي القصر بالرشاوي الكبيرة، بل تشاحنوا على الاسبقية والمكانة،

وسرقوا الوثائق الرسمية، وسعوا بكل وسيلة في استطاعتهم لأن يفوزوا بمناصرة صاحب السيادة.(٦) وازاء هذه الاساليب التي ظلت مستمرة لزمن طويل، اصبح من المتعارف عليها ان يطلق عليها ((الدبلوماسية السرية)) بالنظر لما اكتسبه مبدأ السرية من القبول والرواج في القرون السالفة الذكر.

الدبلوماسية :تحديثة من مؤتمر فينا عام ١٨١٥ حتى الحرب العالمية الاولى.

لقد تميزت هذه الفترة بظهور مفكرين وفقهاء من امثال جنتليس (A. Gentilis) وكروشيوس (H. Grotius) و بينكر.شوك (Bynker Shock) ممن دعوا في احاديثهم ومؤلفاتهم الى ضرورة العمل على وضع قواعد ثابتة في التعامل والتمثيل الدبلوماسي بين الدول. ذلك ان قيام كل دولة بأستخدام طريقة تتبناها في التمثيل والتفاوض الدبلوماسي مع غيرها من الدول لايعمل الا على استمرار الفوضى وبعثرة المصالح وانعدام الاستقرار في العلاقات بين الدول.

ومن هنا، وبتأثير هؤلاء المفكرين والفقهاء ممن ذكرنا وغيرهم آخرين، بدأت الدول تشعر بالفعل بالحاجة الى عمل شيء ما يؤدي الى تنظيم قواعد العلاقات الدبلوماسية. وكان اول صدى لذلك اتفاق الدول ذات الشأن على عقد مؤتمر فينا ١٨١٥ للتباحث في قضايا دولية كثيرة كان من اهمها قضايا الشؤون الدبلوماسية.

وقد اثمر ذلك المؤتمر في توصل الدول المشاركة فيه الى اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٨١٥ والتي تعتبر اول اتفاقية عالمية تضع قواعد للدرجات الدبلوماسية والاسبقيات بين الممثلين. وقد جاء مؤتمر اكس لاشايل والاتفاقية المعروفة بأسمه عام ١٨١٨ ليقدم بعض الاضافات في نفس الموضوع.

ومن جهة اخرى، فأن هذه الفترة التي غطت القرن التاسع عشر بكامله، كانت قد تميزت ببعض السمات الدبلوماسية التي تختلف عما سبقها، هذا مع استمرار للكثير من الاساليب والاجراءات للممارسات التي كانت تجري قبلها سيما القرنين السابع عشر والثامن عشر، ولكن ربما بدرجة اقل. فالقرن التاسع عشر في الواقع، على الرغم مما حصل فيه من تطور نسبي في النظرة الى التمثيل والتفاوض والتعامل الدبلوماسي، فأنه ظل يسير على مبدأ السرية في المفاوضات. ان مبدأ السرية في المفاوضات ساعد في الحقيقة على استمرار الاساليب الخفية وغير المنضبطة مما ظل خافيا على الرأي العام بشقيه المحلي والعالمي. وفي ظل مثل هذه الاساليب استمرت الدول في عقد المعاهدات السرية بينها.

ولكن الشيء الواضح في هذه الفترة، هو توسع مفهوم نظرة الدولة الى التمثيل الدبلوماسي. ذلك ان الدبلوماسي اصبح تبعا لذلك ((يمثل الدولة لا شخص الملك بالذات، رغم تسميتهم سفراء صاحب الجلالة)).(٧) وقد ترتب على ذلك، ان اصبح مفهوم السفير هو ليس ذلك الرجل الذي يخدم آراء واهواء

الملوك والحكام المطلقين، وانما هو الرجل الذي اخذ يزداد مكانة وثقة واعتمادا لدى دولته. فالسفير من وجهة النظر المتطورة هذه، هو مسؤول كبير له خبرة في شؤون القطر المعتمد، وان خبرته هذه في الميادين المختلفة من سياسية واقتصادية التي ينقلها الى دولته وحكومته، تجعل منه ان يكون ذا تأثير على رسم السياسة الخارجية او تعديلها الى المسار الذي يخدم مصلحة الدولة الوطنية والقومية، طالما انه ممثل لدولته ويحظى بثقتها.(٨)

وهكذا يمكن القول ان القرن التاسع عشر هو قرن استمرار لبعض الاساليب الدبلوماسية السابقة وهو قرن تغيير لبعض مفاهيم التمثيل الدبلوماسي في عين الوقت.

الدبلوماسية الحديثة: من الحرب العالمية الاولى حتى الوقت الحاضر.

لقد اقترن دخول القرن العشرين بعوامل عامة وخاصة اثرت تأثيرا كبيرا على اساليب التفاوض الدولي ونظريته.(٩) واهم هذه العوامل نمو روح المصالح المشتركة بين الامم، وازدياد التقدير لأهمية الرأي العام، وازدياد انواع المواصلات ووسائل الاتصال زيادة سريعة.(١٠)

ان فكرة المصالح المشتركة بين الامم هي في الواقع فكرة جديدة، وهي احدى الافكار الجديدة الاخرى التي نشأت في القرن العشرين. فبعد ان كانت الامم قبل هذا القرن تعتبر ان اساس

النظرية الدبلوماسية هي الحقوق القومية المطلقة، وان ليس هناك اي اساس آخر تهتدي اليه لحفظ حقوقها، اصبحت بعد دخول القرن العشرين، تفكر في بناء جديد - نتيجة لأحتكاكها الشديد، وتجاربها وازماتها والحروب العديدة التي قامت بينها فانهكتها - مبدأ يستند على المصالح المشتركة: مبدأ تعتمد عليه الدول بالتعاون جميعا على تجنب وقوع ازمات واخطار وحروب اخرى. والجدير بالذكْر هنا هو ان هذا التحول الجديد هو تحول فرضته الظروف الجديدة.

ان هذا الشعور الجديد بين الامم، الذي يقر مبدأ وجود امم كثيرة لكل منها مصالح، وان اعمال الامم المختلفة لايمكن ان تسير سيرا مرضيا الا بتقدير كل امة لمصلحة الامة الاخرى - قد اوجد في النظرية الدبلوماسية، اذن تطورا جديدا. وهذا التطور، وكما اسلفنا، هو الانتقال من فكرة الحقوق القومية المطلقة الى فكرة تعادل المصالح القومية المختلفة.

ومن العوامل المهمة والجديدة التي اثرت على النظرية الدبلوماسية في القرن العشرين، ازدياد التقدير لأهمية الرأي العام. فلقد كان منطق الدبلوماسية قبل القرن العشرين يؤكد على الدبلوماسي ارضاء الملوك والطبقة الحاكمة فقط، بمعزل عن تقدير الرأي العام السائد في البلد. الا ان هذا النوع من المنطق اثبت بعد التجربة الطويلة فشله، اذ لايمكن اهمال ما يرنو اليه الشعب - اي الرأي العام السائد فيه. وعليه فأن هذا التحول الايجابي في التفكير الذي اعطى اهمية، جديدة للرأي العام، كان من اهم نتائجه

خضوع الحكومة لرقابة الشعب. وبعبارة ادق رقابة البرلمان الممثل للشعب. ومعنى هذا ايضا ضرورة مصادقة البرلمان على المعاهدات والاتفاقات التي تبرمها الحكومة.

ولم يفلت من تقدير الحكومات (بناء على التحول الجديد في النظرية الدبلوماسية) علاقة الرأي العام في الداخل بالرأي العام العالمي. فقد وجدت الحكومات المختلفة ان نجاح سياستهايتوقف ليس على تهيئة رأي عام يساندها في الداخل فحسب وانما العمل على كسب عطف الرأي العام العالمي الى جانبها في الخطوات التي تقدم عليها لتحقيق النجاح في تلك السياسة وخاصة ما يتعلق بعلاقاتها في الخارج. ويعني كل هذا بذل الجهود لجعل الرأي العام السائد في الداخل مدركا لتطورات الرأي العام العالمي من جهة والعمل على افهام الجماهير الشعبية في الداخل والشعوب الاخرى في الخارج بأن لكل امة مصالح، وان على جميع الامم تقدير المصالح المشتركة بينها من الجهة الاخرى.

ان تحسن المواصلات في القرن العشرين كان ذا اثر قوي على الاساليب الدبلوماسية. فالآلة التجارية والطيارة والتلغراف والتلفون والتلكس والفاكس كان لها الاثر الكبير في القضاء على الدبلوماسية القديمة. ويمكن ان يقال في هذا الصدد ان هذه الوسائل الحديثة، قضت على العزلة والانفصال بين السفراء وحكوماتهم. فقد اصبح بمقدور السفراء بعد هذا التحسن الاتصال بحكوماتهم ووزراء خارجيتهم في لحظات، لا بل ان الدول،

اخذت، بناء على ما قدمته هذه الوسائل الحديثة من تسهيلات، تبعث سفراء متجولين وممثلين شخصيين للرؤساء، ليؤدوا مهام معينة وليعودوا الى بلادهم بمعلومات سريعة ومباشرة، ولاشك ان كل ذلك قد قلص نسبيا من مهام وصلاحيات السفراء المعتمدين.
كما اصبح كذلك بمقدور رؤساء الدول والحكومات ووزراء الخارجية الحضور الى الدول الاخرى لأجراء المفاوضات بأنفسهم.
ان ترؤس رؤساء الدول لوفود دولهم واجراء المفاوضات بأنفسهم قد نقل الدبلوماسية الى عالم الرؤساء او عالم دبلوماسية القمة.
وهكذا نجد ان الدبلوماسية في القرن العشرين قد انتقلت من الدبلوماسية المحترفة الى الدبلوماسية السياسية.

ولم يقتصر اثر تحسن المواصلات ووسائل الاتصال على ماذكرناه فقط. فقد اوجدت الوسائل الحديثة احتكاكا وفعاليات ليست جديدة حسب وانما ذات نسبة اعلى بكثير من السابق. وقد نتج من جراء الاحتكاك هذا القضاء على كثير من الطرق المحافظة في الدبلوماسية والتي كان منشؤها ومردها العزلة. ومن اولى مظاهر هذا الاحتكاك، احتكاك امريكا بأوربا الذي اثر على اوربا تأثيرا جديا.(١١) ويكفي ان نشير هنا الى آثار ذلك في ميثاق عصبة الامم. فقد جاء في المادة (١٨) من ميثاق عصبة الامم ما نصه:
((كل معاهدة او اتفاق دولي يبرمه فيما بعد اي عضو في العصبة، يسجل في الحال في الامانة التي سرعان ما تعلنه، ولن يكون لأي اتفاق دولي او معاهدة من هذا القبيل قوة الزامية قبل

هذا التسجيل. ((وهذه الطريقة الجديدة في الدبلوماسية التي تقضى بأعلان نصوص المعاهدات والاتفاقات حولت في الواقع اتجاه الدبلوماسية : من الدبلوماسية ((السرية)) الى الدبلوماسية ((العلنية)).

وما يجب ان لايخفى عن البال، بالاضافة الى ما تقدم، هو ان نفس هذا الاحتكاك بين الامم والذي كان من اهم آثاره الدبلوماسية العلنية، كان قد ادى ايضا الى جعل الاجتماعات الدبلوماسية تحضر تحضيرا سابقا من جهة والى الزيادة في التخصص من جهة اخرى. فلم تعد المفاوضات تقتصر على وزارة الخارجية وممثليها فقط. ومعنى هذا ان المسائل الفنية في المفاوضات كالمسائل التجارية والتعاريف الكمركية والتسويات المالية وغيرها اخذ يقوم بها متخصصون في هذه الحقول اما عن طريق وزارة الخارجية او بصورة مباشرة.

والخلاصة فأن مرور الدبلوماسية بأدوار وظروف ونظم مختلفة للحكم كانت ولاتزال ذات تأثير على تغيير طرقها واساليبها. فحين كانت نظم الحكم الدكتاتوري المطلق هي النظم السائدة في اغلب اقطار اوربا وغيرها، كان هذا الاسلوب في الحكم منعكسا انعكاسا واضحا على الدبلوماسية. حيث ان النظم الديكتاتورية تلتف حول شخص الدكتاتور وتهمل ما يصبوا اليه الشعب، وتسعى الى اهدافها في الخفاء ارضاء لما يطمح اليه الملوك ذوو السلطة المطلقة، فأن الدبلوماسية هي الاخرى كانت اكثر ما تمثل اتباع

رغبات الحاكم المطلق، وطبيعي ان الدبلوماسية التي تمثل مصلحة الملوك لاتأخذ بعين الاعتبار الرأي العام وتميل الى ان تكون سرية وذلك للوصول الى اهدافها بصورة مضمونة. وقد ظلت الدبلوماسية تسير بهذا الهدي الى اواخر القرن التاسع عشر.

وحين بدأ النظام الديمقراطي للحكم يحل تدريجيا محل النظام الدكتاتوري وينشر مبادئه الجديدة التي تؤكد على خدمة الشعوب والتقييد والحد من سلطات الملوك والرؤساء والاهتمام بالرأي العام وبصحافته الناطقة بلسانه، كان منطقيا ان نرى الدبلوماسية تنزع ثوبها القديم الذي يعكس الدكتاتورية والسرية والمصلحة الذاتية والانانية، مستبدلة اياه بثوب جديد من اهم خصائصه الشعبية والعلنية في المفاوضة وارضاء الرأي العام الذى تمثله مجالس نيابية وصحافة حرة واجبها الاول الخدمة واعطاء المعلومات الحقيقية. وعلى الصعيد الدولي بناء العلاقات مع الدول على اساس المصلحة المشتركة.

وهكذا نجد ان الدبلوماسية في نظام الدولة المدنية (بضم الميم) الاغريقية كانت مقصورة على المفاوضات الوقتية التي تنشأ بعد الحرب لتصفية الغنائم وانها ظلت كذلك الى القرن الخامس عشر، حيث تطورت في ظل نظام الحكم الدكتاتوري من دبلوماسية مقصورة على مفاوضات وقتية الى مفاوضات اوسع شمولا ويعنى بها سفراء يقيمون بصورة دائمية في بلد اجنبي. ولما كان نظام الحكم المطلق يدعو الى السعي وراء الفئة الدكتاتورية الحاكمة،

فأن الدبلوماسية هي الاخرى خدمت مصالح تلك الفئات الشخصية متبعة كافة وسائل الخديعة. والسريعة لتحقيق اهدافها. وبظهور نظام الحكم الديمقراطي دخلت الدبلوماسية دورها الثالث المتمثل في الشعبية والعلنية والمصالح المشتركة بين الدول وبذلك اصبحت على حد ما رآه الاستاذ ارنست ساتو دبلوماسية واسعة كل السعة، غايتها التوفيق بين مصالح دولة الممثل والدولة المعتمد لديها والذود عن شرف الوطن والسهر على رفع شأنه. وبهذا الثوب الجديد اصبحت تسمى بالدبلوماسية الديمقراطية التي نزعت عنها ثوب المراوغة. ولكن الدبلوماسية بثوبها الشعبي الديمقراطي الجديد لاتزال تسعى في التغلب على مشاكلها الخاصة في اعداد شعوب مسؤولة ومتعلمة وصحافة امينة للوصول الى هدفها المنشود.

هوامش الفصل الثالث

(١) انظر Wilson في كتابه International Law, ص (١٦٩)

(٢) دائرة معارف بريتانيكا، مجلد ٧، ١٩٣٨، ص (٤٠٥).

(٣) ان ما هو جدير ذكره هنا ان كل دولة في ذلك الحين كانت تتبع في التمثيل والمفاوضة طريقة خاصة بها. ذلك لأن الاصول الدبلوماسية التي تعرفها اليوم لم تتكون الا بعد مرور زمن طويل منذ ذلك التاريخ انظر Wilson , مصدر سبق ذكره (ص ١٦٩).

(٤) انظر Palmer & Perkins المصدر ورد ذكره سابقا، ص (١٧٢).

(٥) ان صفة الكذب كانت تعتبر من المظاهر المنتشرة في الاوساط الدبوماسية حتى القرن التاسع عشر. حتى ان الكتاب في تلك العهود اخذوا يشيرون اليها بكل صراحة. فقد صرح السير هنري واتون Sir Henry Watton ((ان الدبلوماسي رجل شريف يوفد الى الخارج ليكذب في سبيل مصالح بلده.))

(٦) انظر نيكلسون، مصدر سبق ذكره، ص (٦١)

(٧) الدبلوماسية الحديثة، مصدر سبق ذكره، ص (١٤).

(٨) المصدر السابق نفسه.

(٩)نيكلسون ، مصدر سبق ذكره، ص (٨٤).

(١٠) يعزو بعض الكتاب امثال جونيه Jonnet وساتو Satow

ان العامل الخفي في تطور الدبلوماسية في القرن العشرين هو الاحراج الذي جابهته الدبلوماسية من جراء تمادي الممثلين الدبلوماسيين في القرون الماضية، في استخدام اساليب الكذب والخديعة والعمل في الخفاء مما افقدهم ثقة مواطنيهم من جهة ومطالبة الشعوب اجمع بأحلال الصدق والصراحة محل الخديعة والعمل في الخفاء من جهة اخرى. واستعادة للثقة كان لزاما على الدبلوماسية ان تسلك غير ذلك المسلك.

(١١) انظر مؤلف الاستاذ Hill المعنون International Organization ص (٣٩٢).



الفصل الرابع

سمات الدبلوماسية الحديثة

[illegible]

[illegible]

الفصل الرابع
سمات الدبلوماسية الحديثة

اذا ما حاولنا ان نقف على السمات او الخصائص الاساسية التي تميزت بها الدبلوماسية الحديثة، فأن بالامكان تحديدها بالسمات التالية:

(١) الدبلوماسية العلنية.(١)

ان احدى السمات البارزة في الدبلوماسية الحديثة هي انها دبلوماسية علنية بعد ان كانت دبلوماسية سرية. والدبلوماسية العلنية تعبر عن مرحلة حديثة من التطور الذي بلغته الدول والامم. ولعل من اهم اسباب هذا التطور حول التغيير الذي حصل في حياة الامم والدول في المجالات السياسية والعلمية والتكنولوجية. ولقد كانت حصيلة كل ذلك ان ادى الى وعي الشعوب والمطالبة بحقوقها ومن ثم فرضها رقابتها على صناع القرار في الداخل وامتداد هذا الامر الى الخارج ايضا. وطبيعي ان هذا الوعي الذي حصل لدى الشعوب والامم اخذت تعبر عنه بما يعرف حديثا بالرأي العام. وبالنسبة لنظم الحكم غان عوامل التغيير قد عملت على تطوير نظم الحكم ايضا، التي ادت الى قيام نظم حكم ديمقراطي بعد ان كانت نظم ديكتاتورية لاتقيم وزنا للشعوب وتعمل لمصلحة فئة قليلة من الشعب وعلى حساب الشعب. وانظمة كهذه، كان طبيعيا ايضا

بالنسبة لها ان تسلك اساليب سرية في مفاوضاتها الدبلوماسية وفي الاتفاقات التي تتوصل لها.(٢)

ان تعامل الدول في مفاوضاتها واتفاقاتها على اساس من السرية قد اضفى على قيام الشكوك فيما بينها وعلى جعل جو العلاقات الدولية جو مضطرب وغامض، لا تعرف فيه الدول ماذا قد خبأت لها الدول التي تختلف معها من تحالفات واتفاقات سرية تجهل كنهها. وللتدليل على هدا الجو المضطرب ما ظهر بعد انتهاء الحرب العالمية الاولى من معاهدات سرية بين دول النفوذ الكبرى التي تقدمتها معاهدة سايكس بيكو عام ١٩١٦ لتقتسم الشرق العربي بينها والتي كشفها السوفيت ابان قيام الثورة.

وما ان حطت الحرب العالمية اوزارها حتى وجد زعماء بعض الدول كالرئيس الامريكي الدكتور ودرو ولسن الاعلان في احدى نقاط رسالته المكونة من اربع عشرة نقطة، الصادرة في ٨ كانون الثاني (يناير) ١٩١٨ في الدعوة الى ان اتفاقات الصلح يجب ان تكون اتفاقات علنية، كوسيلة من وسائل الاستقرار لبناء عالم ما بعد الحرب العالمية الاولى.

لقد ابان الرئيس ولسن، ان الاتفاقات العلنية لاتتعارض مع مصالح الدول. وعلى هذا النحو، وبعد مناقشات طويلة توصل الاعضاء المؤسسون لعصبة الامم الى تضمين المادة ١٨ من ميثاقها وجوب تسجيل جميع الدول الاعضاء اتفاقاتها ومعاهداتها لدى العصبة كي تأخذ الطابع الرسمي. وحينما قامت هيئة الامم المتحدة عام ١٩٤٥

فأنها اكدت هي الاخرى على نفس الشروط حيث جاءت المادة ١٠٢ من الميثاق على وجوب تسجيل الدول لمعاهداتها واتفاقاتها لدى هيئة الامم المتحدة.

وصفوة القول فأن الدبلوماسية العلنية، اذ هي تمثل الصورة المتطورة للدبلوماسية، الا انها لاتخلو من بعض الجوانب السلبية. فأذ هي جاءت استجابة، لأرادة الشعوب في ظل الانظمة الديمقراطية التي تجعل من الحكومات مسؤولة امامها في كل تصرفاتها بأعتبارها هي صاحبة الاختيار والقرار النهائي، الا ان من ابرز سلبياتها انها تحرج الحكومات اثناء مفاوضاتها مع الحكومات الاخرى في اتخاذ مواقف اكثر تصلبا خوفا من الرأي العام، مما يعمل على عرقلة اعمال الدبلوماسية التي هي في حقيقتها فن الممكن مع الحفاظ على المصالح والحقوق.(٣)

(٢) الدبلوماسية الجماعية:

وتتمثل هذه السمة في الدبلوماسية الحديثة في ان الدبلوماسية اخذت تتم بين مجموعة من الدول سواء من خلال المؤتمرات الدولية او ضمن المنظمات الدولية. والمعروف ان الدبلوماسية التقليدية كانت تتم عبر الزمن الطويل على شكل دبلوماسية ثنائية: اي ان المفاوضات تجري بين طرفين. وان قراراتها غالبا ما تخص العلاقات بينهما، وبذلك فأن تأثير هذا النمط من الدبلوماسية هو تأثير ضعيف على الساحة الدولية. بخلاف الدبلوماسية الجماعية

التي مهدت لقيامها عوامل عديدة من اهمها وعي الشعوب وتطور وسائل المواصلات الحديثة التي مهدت للقاء العدد الكبير من الدول في منظمات عالمية التي يعتبر من اوسعها هيئة الامم المتحدة وهي المنظمة العالمية الام اليوم.

ان المهم في هذا النمط من الدبلوماسية هو ان المندوبين لأغلب دول العالم يجتمعون دوريا وبأستمرار في الجمعية العمومية، او في مؤسسات الامم المتحدة الاخرى، ليناقشون القضايا السياسية والفنية والاقتصادية. وهذا التجمع الكبير يجعل من الدبلوماسية، دبلوماسية جماعية او كما يسميها البعض بالدبلوماسية البرلمانية : لأن الاساليب التي تجري في القاعة العالمية او البرلمان العالمي وفق اساليب برلمانية عريقة هي حصيلة تجارب اعرق الامم الديمقراطية قد جعل هذا البعض ان يطلق عليها بالدبلوماسية البرلمانية (٤).

ان اجتماع الجمعية العمومية في هيئة الامم المتحدة بصورة دورية ومستمرة في كل عام (الثلاثاء الثالث من ايلول في كل عام) يشكل اكبر مؤتمر دولي دائم. كما ان اجتماعات المنظمات الدولية الاخرى التي ترتبط بهيئة الامم المتحدة بصورة دورية او استثنائية تشكل هي الاخرى مؤتمرات دولية.

لقد ازدادت اهمية هذه المؤتمرات الدولية الدورية المرتبطة بمنظمة الامم المتحد،. في العصر الحديث كونها تؤلف المنبر العالمي الذي تعبر من خلالها الشعوب عن امانيها ومصالحها من

خلال حكوماتها ومندوبيها. ومما يزيد في هذه الاهمية هو ان هذه المؤتمرات، خلافا للمؤتمرات الدولية القديمة التي كانت تقوم على نطاق ضيق في اعدادها وموضوعاتها، اصبحت اداة فعالة لمعالجة المشكلات العالمية من فنية وسياسية واقتصادية وغيرها. ويدخل ضمن هذه الاهمية ايضا ان المؤتمرات الدولية تعمل على اقامة علاقات مباشرة بين المندوبين وتزيد من التفاهم والتعاون بين الامم والشعوب والدول وتحسم الكثير من القضايا في وقت اقصر واسلوب اكثر سهولة من الدبلوماسية التقليدية.

ومن الامثلة على ما تقدم، المؤتمر العام الذي عقد في سان فرانسيسكو عام ١٩٤٥ لوضع مسودة ميثاق الامم المتحدة وكذلك المؤتمر الدولي الذى اسفر عنه اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١ بأشراف من هيئة الامم المتحدة.

(٣) الدبلوماسية السياسية:

ان الدبلوماسية السياسية نمط جديد من الدبلوماسية جاء به العصر الحديث. انه دبلوماسية الرؤساء خلافا لدبلوماسية الممثلين والمبعوثين. ومع ان هذه الممارسة لم تكن معدومة قبل العصر الحديث، الا ان السمة التي تتميز بها في هذا العصر في ممارسة هذا النمط من الدبلوماسية هو ان ما كان يجري في الماضي لم يكن اكثر من استثناء، بينما اخذ في هذا العصر طابع الاستمرار.

ولنفهم الدبلوماسية السياسية، من المفيد المقارنة بين نوعين من

الممارسات الدبلوماسية : الاول وهو نموذج دبلوماسية رجل الدبلوماسية (الدبلوماسي المحترف) والثاني وهو دبلوماسية رجل السياسة (او رجل الدولة). ان نموذج دبلوماسية رجل الدبلوماسية، يضمن قيام الدبلوماسي المحترف بالمهام الدبلوماسية كمنفذ لسياسة بلاده الخارجية وفقا للتعليمات التي يستلمها من مركز السلطة. وبعبارة اخرى، فأن قيام الدبلوماسي بمهامه الدبلوماسية وفقا للتعليمات الصادرة اليه من بلاده سواء من حيث قيامه بالمفاوضات او بعقد المعاهدات او الاتفاقات او بقيامه بأي مهام اخرى، يجعل من مهام رجل الدبلوماسية مهاما تقتصر على تنفيذ السياسية حسب، دونما ان يكون لها صلة مباشرة بالتخطيط لها.

اما نموذج دبلوماسية رجل السياسية (او رجل الدولة) فأنه يختلف عن نموذج رجل الدبلوماسية من حيث انه الرجل المخطط والمنفذ للسياسة الخارجية في آن واحد. انه اذن ليس بالرجل الذي يستلم التعليمات من مركز السلطة، انه الرجل الذي يجلس في مركز السلطة الذي خطط للسياسة ، كأن يكون رئيس دولة او رئيس حكومة او ان يكون مشتركا في التخطيط لها كوزير الخارجية مثلا.

وما هو مهم هنا هو الاشارة الى انه متى دخل مخطط السياسة الخارجية في عملية تنفيذها، اي انه متى ما دخل ايضا ميدان الدبلوماسية، عندها تسمى الدبلوماسية في هذه الحالة بالدبلوماسية

السياسية. ومعنى ذلك ان السياسيين الذين يجلسون في مركز السلطة كل في دولته بتقابلون مع بعضهم في مؤتمر دولي او في لقاء مع بعضهم البعض ووجها لوجه. وحينما يجتمع الرؤساء او القادة في مؤتمر في لقاء (رسمي او غير رسمي) فأن مثل هذا المؤتمر او اللقاء يسمى عادة بمؤتمر او لقاء القمة. ومع ان مثل هذه اللقاءات والاجتماعات لم تبدأ حصرا، وكما اسلفنا بالعصر الحديث في تاريخ الدبلوماسية العالمية، الا ان ممارستها وبصورة مستمرة في هذا العصر يعطيها طابعا واهمية خاصة. وتتجلى هذه الاهمية في ان المخاطر التي تتمثل في ما ظهر من سلاح مدمر، هي التي تدفع بالقادة الكبار الى اللقاء المستمر بهدف تخفيف هذه المخاطر، مستخدمين ما فيه من وسائل نقل سريعة كأدوات لتحقيق هذا اللقاء المنشود.

ان اهم ما في هذا النوع من الدبلوماسية من سمات هي ان القادة او الرؤساء يملكون حرية اكبر من الدبلوماسيين الاعتياديين في اتخاذ القرارات. كما ان الرأي العام والعالمي والمحلي يعطيان اهمية اكبر للمفاوضات او المباحثات التي تجري في ظل هذا المستوى. اذ كثيرا ما تفتح ابواب جديدة وتحل عقدا كانت تشكل عقبة في طريق الدبلوماسيين الاعتياديين الذين لايملكون سوى التنفيذ الحرفي للتعليمات. وحينما تنجح امثال هذه المؤتمرات واللقاءات والزيارات على مستوى الرؤساء فأن التعليمات التي تصدر عن الصحافة بشأنها تعطي لأولئك الرؤساء كسبا شخصيا

وقوة لمركزهم في بلادهم. (٥) هذا بالاضافة الى ما تتركه من آثار ايجابية في طمأنة الرأي العام العالمي في ان له ان يتأمل بغد افضل. ولعل من خير الامثلة الحديثة على ما تقدم لقاء بريجنيف - فورد في فيلادفستوك في نهاية عام ١٩٧٢ الذي جاءت البيانات الصحفية لتقول عنه بأنه شمل اكثر ما شمل الاتفاق المبدئي على الاسلحة الاستراتيجية والتجارب الفضائية والطاقة، وهي كلها امور ذات آثار خطيرة لا على مستقبل العلاقة بين العملاقين الكبيرين وانما على مستقبل العالم اجمع.

(٤) الدبلوماسية الشعبية:

تشكل الدبلوماسية الشعبية سمة بارزة من سمات الدبلوماسية الحديثة. فهي بلاشك صورة من صور التطور التي مرت بها الدبلوماسية الحديثة. ومع ان وسائل المواصلات والاتصالات عملت على ازالة عزلة الدول بعضها عن بعض وفتحت ابواب جديدة لها في ميادين التعاون على الصعيد الخارجي، الا انها من ناحية ثانية وعلى الصعيد الداخلي تعبر عن علاقة جديدة بين الحاكمين والمحكومين. ففي ظل الانظمة الديمقراطية، اصبحت الشعوب هي صاحبة السيادة، بحيث تغيرت مفاهيم الحكم من مفاهيم الطبقية والاستعلائية والنخبة والقلة على حساب الكثرة، الى مفاهيم الحكم من الشعب وبالشعب وللشعب. وطبيعي ان تتأثر الدبلوماسية بهذه المتغيرات الجديدة في ظل الانظمة الجديدة. فكما قلنا من قبل، ان الدبلوماسية تتأثر بنظام الحكم، فعندما يصبح

الحكم والحاكم خادما للشعب، عندها تتحول الدبلوماسية من دبلوماسية الطبقة الحاكمة الى دبلوماسية الشعب او الدبلوماسية الشعبية. بمعنى ان هناك رأي عام شعبي تسعى الدبلوماسية لكسبه وتأييده.

ان الدبلوماسية في صورتها الشعبية تخاطب الشعب. (٦) وتتصل به عن طريق الوسائل الحديثة التي تجعل من المخاطبة والمواجهة هذه امرا ممكنا. وهذا التحول الذي فرضته ظروف واحوال العصر لم يجعل من الدبلوماسية شعبية في اهدافها، وانما جعل منها ان تكون شعبية في وسائلها ايضا. ذلك ان الدبلوماسية التي تضع لها مخاطبة جماهير الشعب وتأييد آرائهم هدفا قد فتحت ابوابها لأبناء الشعب قاطبة. اذ ان الدبلوماسية الشعبية لاتستطيع ان تنجح الا بدبلوماسيين شعبيين يأتون من عموم الشعب، بمختلف تنظيماته الشعبية ويفهمون لغته ويتحسسون بأحاسيسه ويعملون من اجل خدمته.

واذا كانت هذه التحولات قد سبقت العصر النووي من الناحية التاريخية، الا ان هذا العصر قد اعطى الدبلوماسية الشعبية اهمية خاصة. ولعل اهم اسباب ذلك هو ما تشعر به شعوب الارض قاطبة من خوف وقلق وما وصل اليه هذا الشعور من الحساسية الشديدة ازاء ما يمكن ان تحدثه الاسلحة النووية من تدمير شامل - وما تقوم به من ضغط على اصعدة وسائل الاعلام المختلفة عمليا وعالميا. وما تطالب به هذه الشعوب من تحديد والسيطرة على صنع واستخدام هذه الاسلحة. وعلى هذا الاساس اصبحت محادثات

السلاح النووي على اتصال دائم بالرأي العام العالمي، لتخبره بالخطوات التي تقوم بها في هذا الشأن.(٧) وقد فرضت هذه المخاطر على المسؤولين في حكومات الدول العملاقة والكبرى في ان يقدموا للرأي العام العالمي بعض الاشارات التي تضمها المباحثات السرية وذلك بهدف تهدئته وتطمينه. والاكثر من هذا فقد وجدت الحكومات انه قد اصبح لزاما عليها تغذية الرأي العام العالمي بمواقف كل دولة في مباحثات ومفاوضات الاسلحة النووية التي اتسمت بالاستمرار لعدد من السنين.

وهكذا اصبح للشعوب دور مباشر في الدبلوماسية الحديثة. هذا وبالرغم من الفوائد العظيمة التي جنتها الدبلوماسية من خلال مراقبة وتوجيه الرأي العام العالمي في عصرنا، الا ان بعض النقاد يشيرون الى المخاطر التي تؤثر على الرأي العام على صعيديه المحلي والعالمي، سيما اذا كانت هذه المؤتمرات غير امينة وتمثل مصالح الجماعات القليلة، الامر الذي يخدع القادة الذين يحسبون ان ذلك هو ما يطلبه الرأي العام الحقيقي. ومن هنا اصبح تسلح الرأي العام بالمعلومات الدقيقة وبالوعي ضرورة من ضرورات العصر.

(٥) الدبلوماسية الشاملة:

من خصائص الدبلوماسية الحديثة هي انها دبلوماسية شاملة، فما هي الدبلوماسية الشاملة؟ ونحن في معرض الاجابة عن ما هي الدبلوماسية الشاملة، من المناسب لا بل من المفيد ان نميز بين هذا

النمط وبين الدبلوماسية التقليدية. وبادىء ذي بدء نقول ان الدبلوماسية التقليدية كانت وظلت تتعامل في مدى لايتعدى الشؤون او الحدود السياسية. بينما الدبلوماسية الشاملة بناء على التطور الذي اصابه المجتمع الدولي والتقدم الذي حققه في ميادين العلم والاختراع، سواء في وسائل الاتصالات التي عملت على سرعة نقل الانباء العالمية عن طريق الاذاعة والتلفزيون والتلكس، ام في سرعة انتقال الانسان عبر القارات والمحيطات، قد ادى كله الى خلق اوضاع عالمية جديدة لم تكن مألوفة من قبل. فقبل كل شيء اصبح العالم صغيرا، وبفعل انتقال الخبر والانسان من اقصى الشرق الى اقصى الغرب بسرعة قياسية لم تكن قائمة من قبل. والشيء الذي عمل عليه هذا التقدم في المجتمع الدولي هو انه لم يطور هذا المجتمع ولم يزده معرفة ووعيا حسب، وانما جعل من حياة اعضائه (الدول) في حركة مستمرة لا نهاية لها الامر الذي جعل منها ان تكون حياة متشابكة ومتشعبة. ان هذا التشابك والتشعب في مصالح الدول قد وسع في الحقيقة من نطاق التمثيل والعمل الدبلوماسي بحيث ادخله في مسالك واهتمامات جديدة لم تكن ضمن اهتماماته من قبل. فمن حيث الشمول، وما اداه الى توسيع نطاق العمل الدبلوماسي، فأنه جعل من الدبلوماسية ان تتخطى الحدود السياسية، وهي الحدود التقليدية السائدة حتى نهاية القرن التاسع عشر، لتدخل الحدود الاقتصادية والتجارية والثقافية والصناعية والعسكرية وغيرها. واما من حيث التشعب، فقد ادى

ذلك الى دخول الدبلوماسية الى حقول فنية جديدة والى اختصاصيين في هذه الحقول.

من ذلك مثلا الشعبة الثقافية ليشغلها ملحق ثقافي والشعبة العسكرية، ليشغلها ملحق عسكرى والشعبة الاعلامية ليشغلها ملحق اعلامي والشعبة الطبية ليشغلها ملحق طبي والشعبة التجارية ليشغلها ملحق تجاري وغير ذلك من الشعب وفقا لما تقضيه مصالح ومتطلبات كل دولة.

ولقد اصبحت مسؤوليات رؤساء البعثات لاتقتصر على الاهتمام بالشؤون السياسية حسب، وانما الاشراف على الشؤون الفنية التي يتولاها مساعدو رئيس البعثة.(٨) وهكذا يمكن القول ان الدبلوماسية بشمولها وتشعبها، قد اصبحت دبلوماسية اكثر تعقيدا عن ذي قبل، مما حدى بالدول ان تعيد النظر بين وقت وآخر في رفع مستوى كفاءة الممثلين والمبعوثين الدبلوماسيين، وتغذية البعثات الدبلوماسية في عين الوقت بالمختصين والفنيين كلما سنحت لها الفرصة الى ذلك.

الدبلوماسية القديمة والدبلوماسية الحديثة: مقارنة

بعد ان استعرضنا المراحل المختلفة التي مرت بها الدبلوماسية بدءا بالدبلوماسية القديمة، وبعد ان وقفنا على السمات الرئيسية للدبلوماسية الحديثة، من المفيد ان نقف بعدها على بعض المقارنات المهمة بينها والتي يمكن حصر خطوطهاالرئيسية بما يلي:

(١) ان الدبلوماسية الحديثة اذ اصبحت تحكمها ضوابط وقواعد منهجية منتظمة في العمل الدبلوماسي، فأنها في صورتها القديمة كانت تفتقر الى الضوابط التي تنظم عملها. ومع ان الدبلوماسية القديمة لم تكن تخلو من بعض الضوابط التي اوحى بها عصرها الا ان السمة البارزة فيها هي عدم ثباتها، ناهيك عن افتقارها لأية ضوابط عالمية كالتي تقوم في العصر الحديث.

(٢) فيما ساد الدبلوماسية القديمة نمط السرية التي عملت على قيامها ظروف ونظم حكم ونظرة عصرها، فأن ما حصل من وعي بشري وتغير في نظم الحكم واختراع وسائل حديثة في الاتصالات والمواصلات قد عمل كله على قيام الدبلوماسية العلنية.

(٣) بينما كانت الدبلوماسية القديمة تقوم اساسا على المصالح المطلقة للدول وبالتالي اداة للحرب، فأن الدبلوماسية الحديثة. قد تحولت اساسا لتقوم على المصالح المشتركة وبالتالي اداة للسلام.

(٤) ان اهم سمات الدبلوماسية الحديثة هي انها اصبحت شعبية في اهدافها واساليبها ولتكتسب اسم الدبلوماسية الشعبية، بعد ان كانت طبعيّة في اهدافها واساليبها وتحمل اسم الدبلوماسية الارستقراطية.

(٥) بينما كانت الثنائية هي السمة الغالبة في الدبلوماسية، القديمة وعرفت بأسم الدبلوماسية التقليدية فقد اصبحت التعددية هي السمة الغالبة في الدبلوماسية الحديثة واخذت تعرف بأسم الدبلوماسية الجماعية او البرلمانية.

هوامش الفصل الرابع

(١) ليس معنى الدبلوماسية العلنية ان كل شيء يجري في المفاوضات بصورة علنية، وانما هناك في الواقع محادثات سرية داخل وخارج قاعة الاجتماع حتى وقتنا الحاضر. الا ان الناحية المهمة في العلنية هي ان الاتفاقات والمعاهدات التي تؤدي اليها المفاوضات تعلن للشعب.

(٢) ان مثل هذه الممارسات لم تنعدم حتى بعد ان تنورت الشعوب وحلت في حياتها انظمة تتعاطف مع مثل هذا التنور. فعلى سبيل المثال نذكر ((ان الجمهورية الفرنسية الثالثة رفضت بشدة ان تطلع برلمانها، بالاضافة الى الشعب الفرنسي، على المفاوضات التي اجرتها والمعاهدات السرية التي عقدتها، كما ان غراي (Gray) وزير خارجية بريطانيا لم يطلع البرلمان، فضلا عن بعض زملائه من الوزراء على كثير من اسرار التعاون البريطاني الفرنسي ابان الحرب العالمية الاولى.)) انظر د. سموحي فوق العادة، مصدر سبق ذكره، ص (٣٩).

(٣) يوضح د. سموحي فوق العادة، هذه الناحية بقوله : ((ان روح المفاوضة مبنية في الاصل على المساومة والاخذ والرد واتباع سياسة الممكن، مع الحرص على الحقوق المشروعة والتنازل عن بعض المطالب لقاء مكاسب من نوع آخر)) المصدر السابق، ص (٤١).

(٤) للوقوف على بعض التفاصيل الاخرى بهذا الشأن انظر
Philip C. Jessup. Parliamentary
Diplomacy, 1951, P 185 - 241

(٥) انظر William Hayter. The Diplomacy
of the Great Powers P. 71

(٦) يقول بيرسون انه اذا كانت العلاقات الدبلوماسية في الايام الخالية تقوم على الاتصال بين الحكومات فأنها اليوم تقوم بين الشعوب مباشرة (ويقصد بذلك ان الدبلوماسيين يخاطبون شعوبهم وشعوب الدول الاخرى بقصد الاقتناع ومن ثم التأييد)) انظر كتابه الدبلوماسية في عصر الذرة، ص (٢١).

(٧) انظر K. Anatctiev. Modern Diplomacy،
Moscow, 1973, P. 44

(٨) الدبلوماسية الحديثة، مصدر سبق ذكره، ص (٥٢).

الفصل الخامس

القواعد المنظمة للعلاقات الدبلوماسية

الفصل الخامس
القواعد المنظمة للعلاقات الدبلوماسية

القانون الدبلوماسي :

لابد للدبلوماسية وان تستند الى قواعد واحكام واصول تنظم عملها. اذ بدون هذه القواعد لايمكن للدبلوماسية ان تؤدي عملها بنجاح. خاصة اذا ما علمنا ان للدول مصالح واهداف مختلفة، مما يجعلها ان تكون عرضة للتصادم مع بعضها.

ومن هنا يأتي القانون الدبلوماسي كقواعد منظمة للدبلوماسية وللعمل الدبلوماسي والتي تشمل من بين ما تشمل تنظيم الاتصال ما بين الدول من حيث كيفية اقامة العلاقات الودية بين حكومات الدول، قواعد واساليب التشاور والتفاوض فيما بينها، والقواعد المتعلقة بالمبعوثين والممثلين الدبلوماسيين بما فيها درجاتهم وحصاناتهم وامتيازاتهم.(١) وبالاضافة، تنظيم كل ما يتعلق بالنشاط الدبلوماسي بما فيه اقامة العلاقات وتسوية ما يقوم من خلافات بالوسائل السلمية عن طريق الممثلين والمبعوثين الدبلوماسيين.

ان القانون الدبلوماسي هو في الحقيقة جزء من القانون الدولي، وان هذا الجزء يتناول الاحكام، الخاصة بالتمثيل الدبلوماسي والمفاوضات بين الدول، والمفاوضين وحقوق[illegible] وامتيازاتهم، والمعاهدات والاتفاقات التي تتم بين الدو[illegible].

واذا كان ما تقدم يشكل لنا الناحية العامة للقانون الدبلوماسي، فهناك الى جانب ذلك ناحية خاصة بكل دولة ((تستمد احكامها من تشريعها الوطني ومن نظمها وتقاليدها، وقد تختلف بذلك في تفصيلاتها من دولة الى اخرى.)) (٢) وتتمثل هذه الناحية الخاصة في انها تخضع للقانون الداخلي. ((ذلك ان مسألة تعيين الاجهزة الداخلية، للعلاقات الخارجية من الامور التي تدخل في الاختصاص الداخلي للدول، طبقا للقانون الدولي العام، وان اهلية كل عضو من اعضاء هذا الجهاز في تمثيل الدولة في العلاقات الخارجية ينظمه المشرع الوطني.)) (٣)

مصادر القانون الدبلوماسي :

وعند وقوفنا على المصادر الرئيسية التي يستقي منها القانون الدبلوماسي احكامه وقوانينه، نجد انها تتحدد بالآتي :

(١) العرف :

لانبالغ اذا قلنا ان القانون الدبلوماسي يستمد احكامه اساسا من العرف الدولي. ومعنى ذلك ان التعامل الدبلوماسي بين الدول قد كون عادات وتقاليد تحولت بمرور الزمن الطويل الى اعراف. وما الاعراف الا احكام قانونية غير مكتوبة. والشيء المهم فيها ان الممارسات الطويلة قد رسخت هذه الاحكام بحيث جعلت منها احكام ملزمة او واجبة التطبيق من قبل الدول. ومما سهل عملية الالتزام هذه هي سريانها بين الدول على اساس مبدأ المعاملة

بالمثل بمعنى ادق ان القواعد المتعلقة في اقامة العلاقات بين الدول و المفاوضات والمفاوضين وحقوقهم وواجباتهم، هي قواعد تبلورت في اعراف دولية لها حكم القانون. ولكن اي قانون؟ انه قانون غير مكتوب. ذلك ان ما هو مكتوب منها، حتى اتفاقية العلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١، لايتناول الا الجزء اليسير، وان هذا الجزء اليسير قد ضمته اتفاقات دولية معينة، كأتفاقية فينا سنة ١٨١٥ وبروتوكول اكس لاشابل سنة ١٨١٨ الخاصة بترتيب درجات واسبقية الممثلين الدبلوماسيين، وكذلك اتفاقية هافانا سنة ١٩٢٨ التي نظمت حصانات وامتيازات الدول الامريكية. (٤)

ومع ان اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١ قد نجحت في تنظيم الاحكام الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية، الا ان ذلك لم يقلل من شأن اهمية العرف، كون الاتفاقية نفسها قد استمدت احكامها من العرف نفسه. وهكذا يظل العرف مصدرا مهما من مصادر القانون الدبلوماسي، ليس بسبب عمق جذوره فقط، بل لأن المجتمع الدولي لايزال يفتقر الى وجود سلطات تشريعية وقضائية وتنفيذية بالدرجة وبالمستوى القائم في المجتمع القانوني الداخلي.(٥)

(٢) المعاهدات والاتفاقات الدولية :

تعتبر المعاهدات والاتفاقات الدولية الخاصة بالشؤون الدبلوماسية الدولية مصدرا رسميا من مصادر القانون الدبلوماسي. وهذه المعاهدات والاتفاقات الدولية تصنف عادة من حيث اهميتها وتأثيرها، الى صنف المعاهدات والاتفاقات العامة، والى صنف

المعاهدات والاتفاقات الخاصة. فأما بشأن المعاهدات والاتفاقات العامة، او كما يسميها فقهاء القانون الدولي بالمعاهدات المشرعة، فأن هذا النوع يتضمن قواعد قانونية دولية عامة واجبة التطبيق لدى عدد كبير من الدول.(٦)

ولعل من افضل الامثلة على هذا النوع هو اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ الصادرة عن هيئة الامم المتحدة. وكذلك اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣.وتعتبر كل من هاتين الاتفاقيتين معاهدتين دوليتين عموميتين جاءتا ثمرة جهود طويلة للجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة بتحقيقها نجاحا مهما لتقنين شامل للقواعد العرفية في القانون الدولي الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية والقنصلية بعد ان فشلت عصبة الامم في الوصول الى نفس الغرض. وعلى صعيد آخر، تعتبر ايضا اتفاقيتي فينا لعام ١٨١٥ واكس لاشابل عام ١٨١٨ كتقنين جزئي للقواعد الدبلوماسية العالمية، كونهما نظمتا الاحكام الخاصة برؤساء البعثات الدبلوماسيين ومشكلة الاسبقيات بينهم.

اما المعاهدات والاتفاقات الخاصة، فأن تأثيرها في خلق قواعد عامة تحكم العلاقات الدبلوماسية، تقول ان تأثيرها قليل .ولعل السبب في ذلك ناجم عن طبيعة هذا النوع من المعاهدات والاتفاقات، وعن الغرض الذي تقوم من اجله. فغالبا ما تتم مثل هذه المعاهدات والاتفاقيات لأسباب تبين الاقرار او الاعتراف بالحصانات الدبلوماسية بقدر اكبر او رفع درجة التمثيل الدبلوماسي

القائم الى درجة اعلى. وغالبا ما تتم هذه الاجراءات لتنظيم شؤون دبلوماسية تخص دولتين او اكثر بقليل. ومن هنا فأنها تفتقر الى الصفة العمومية التي تنشيء احكام دبلوماسية عامة.

ومن ابرز الامثلة على ما تقدم، معاهدة لاتران المبرمة في عام ١٩٢٩ بين ايطاليا ودولة الفاتيكان. وقد تم بشأن هذه المعاهدة الثنائية قبول ايطاليا على ان تقبل على اقليميها البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى الفاتيكان وان تمنحهم الحصانات والامتيازات التي تقدمها للدول الاخرى. ومن الامثلة الاخرى الاتفاقية المعروفة بأسم اتفاقية المقر وهي التي تمنح فيها دولة من الدول التي يوجد فيها مقر او فرع للمنظمة الدولية بقدر من الحصانات لموظفي المنظمة الدولية وجهازها الاداري وممثلي الدول ووفودها لديها.. التي تعتبر ضرورية للمنظمة العالمية لتأدية وظائفها كما هو الشأن بين الولايات المتحدة الامريكية وهيئة الامم المتحدة في الوقت الحاضر.

(٣) آراء فقهاء القانون الدولي والدبلوماسية:

وتعتبر آراء فقهاء القانون الدولي والدبلوماسية، بما لهم من معرفة علمية وتجربة واسعة، مصدر اغناء للقانون الدبلوماسي. والذي يسبر غور تاريخ العلاقات الدبلوماسي، يجد ان فقهاء القانون الدولي جنبا الى جنب مع فقهاء الدبلوماسية، سيما من

شغلوا مناصب استشارية في دولهم او في المنظمات الدولية. او من عملوا سفراء لبلادهم، قد اوحت لهم تجاربهم الطويلة في ان يقوموا بأجراء البحوث والدراسات حول ما تعترضهم من مشكلات في العلاقات الدبلوماسية وينتهوا فيها الى اجتهاداتهم الفنية.

ومن هؤلاء الفقهاء من استهوته رغبة دراسة احكام القانون الدولي العرفية الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية وتقديمها على شكل تحليل او تعليق مما يضفي على تلك الاحكام العرفية بعض الآراء المفيدة التي تعمل بصورة او اخرى على تطوير قواعد العلاقات الدبلوماسية عند تقتينها.

وحينما نستعرض تاريخ الفقه القانوني والدبلوماسي الطويل نجد امامنا اسماء لامعة من الفقهاء من امثال جنتليس (A. Gentilis) في مؤلفه (De Legationibus, 1612) وكروشويس (H. Grotius) في مؤلفه (De Jure belli ac pacis, 1612) و بينكرشوك (BynkerShock) في مؤلفه (De foro Legalorum, 1721) وكالفو (C.Calvo) في مؤلفه (Le Droit International Theorigue et Pratique 1896) وكامبون (Jules Cambon) في مؤلفه (Le Diplomate, 1926) وزيلاسي (Szilassy) في مؤلفه

(Traité Pratique de Diplomatic Moderne, 1928)

وجينيه (Raoul Genet) في مؤلفه

(Traité Diplomate et de Droit Diplomatique، 1932)، ونيكلسون (Harold Nicolson) في مؤلفه

(The Evolution of Diplomatic Method, 1950)

وساتو (E. Satow) في مؤلفه

(A. Guide to Diplomatic pratice, 1957)

وهناك من الفقهاء من عمل ضمن هيئات علمية تعنى بقضايا القانون الدولي الخاص بالعلاقات الدبلوماسية وقدم مشروعا اليها. وهنا لابد وان نشير الى مشروع الفقيه السويسري بلونتشيلي الذي انجزه عام ١٨٦٨ وضمنه مجموعة القواعد المنظمة للتمثيل الدبلوماسي والعالم الايطالي باسكال فيور عام ١٨٩٠ ومشروع اللورد فيليمور الذي قدمه لمجمع القانون الدولي في لندن عام ١٩٢٦ . اما اهم الهيئات العلمية التي تعنى بالقانون الدولي ومحاولاتها في تدوين القواعد المنظمة للعلاقات الدبلوماسية فيأتي في المقدمة مشروع مجمع القانون الدولي في نيويورك عام ١٨٩٥ الخاص بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية. ومشروعه الثاني المعدل لعام ١٩٢٩، ومشروع جامعة هارفرد عام ١٩٣٢ في موضوع الامتيازات والحصانات الدبلوماسية (٧).

(٤) قرارات وفتاوى محكمة العدل الدولية :

تشكل قرارات وفتاوى محكمة العدل الدولية مصدرا آخر من مصادر القانون الدبلوماسي. وتتمثل قرارات هذه المحكمة الدولية في ان جميع الاعضاء في هيئة الامم المتحدة (وكذلك غير الاعضاء وفق شروط خاصة) لها الحق في عرض دعاواها على المحكمة لأتخاذ قرارها بشأنها وتعهدها بالالتزام بها. وتخص هذه القرارات القضايا المختلفة ومنها المسائل المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية سواء وردت في معاهدات معقودة ويطلب فيها اعطاء فتوى في القضية الدبلوماسية المختلف عليها، او بأعطاء حكم في قضية تخص تحديد الجهة. التي خرقت التزاماتها، او بتقرير التعويض على دولة تسببت في احلال ضرر على دولة اخرى.

ومما تجدر الاشارة اليه هو ان القرارات والفتاوى التي صدرت عن محكمة العدل الدولية في قضايا العلاقات الدبلوماسية هي ضئيلة نسبيا. (٨) ومن بين هذه القرارات على سبيل المثال قرار محكمة العدل الدولية الصادر في ٢ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٥٠ المتعلقة باللجوء السياسي (٩).

(٥) المؤتمرات والاتفاقيات الدولية الخاصة بالدبلوماسية:

لعبت المؤتمرات الدولية في العصور الحديثة دورا متميزا في تثبيت وتدوين القواعد الخاصة بتنظيم العلاقات الدبلوماسية، سيما

عندما تنتهي الى اتفاقيات دبلوماسية تقرها الدول المشاركة فيها وتتوصل الى تدوين بعض القواعد التي تزيل ما ينشأ فيها من خلافات.

ولعل اهم المؤتمرات التاريخية التي تركت آثار ايجابية واضحة كانت قد تمثلت في مؤتمر فينا المنعقد عام ١٨١٥ والذي توصلت فيه الدول المشاركة الى وضع نظام لترتيب المبعوثين الدبلوماسيين وتحديد اسبقيتهم. فظهرت على أثر ذلك اتفاقية فينا عام ١٨١٥ التي وضعت السفراء ومبعوثي البابا في الدرجة الاولى، والوزراء المفوضون ومن هم في حكمهم في الدرجة الثانية. والقائمون بالاعمال في الدرجة الثالثة. (١٠)

وقد اعقب مؤتمر فينا لعام ١٨١٥ مؤتمر اكس لاشابل عام ١٨١٨ الذي انتهى الى اتفاقية (بروتوكول) اكس لاشابل القاضي بأضافة درجة رابعة. هي درجة الوزراء المقيمين لتأتي بعد درجة الوزراء المفوضين وتسبق القائم بالاعمال.

واهم المؤتمرات الدولية في العلاقات الدبلوماسية التي اعقبت ذلك، كانت قد تمثلت في مؤتمر فينا للعلاقات الدبلوماسية الذي عقد بأشراف هيئة الامم المتحدة عام ١٩٦١ والذي توصل الى اول اتفاقية دولية في التمثيل الدبلوماسي في ابعاده المختلفة.

لقد جاءت اتفاقية فينا في العلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ في ٥٣ مادة اكدت فيها على القواعد الخاصة بالبعثات الدبلوماسية الدائمة. ومما تجدر الاشارة اليه ان الاتفاقية الغت في مادتها (١٤)

درجة الوزير المقيم التي كان مؤتمر اكس لاشابل قد قررها. كما منحت جميع رؤساء البعثات الدبلوماسية في مادتها (١٤) الصفة التمثيلية دون حصرها بالسفراء كما جاءت في اتفاقية فينا لعام ١٨١٥.يضاف الى انها سمحت في المادة (١٩) للموظفين الاداريين والفنيين في القيام بمهام القائم بالاعمال في حالة غياب رئيس البعثة بشرط موافقة الدولة المضيفة. والى جانب ما تقدم، فأن الاتفاقية في مادتها (٢٢ - ١) اكدت على حرمة مقر البعثة الدبلوماسية.

وبذلك تكون المؤتمرات والاتفاقيات الدولية مصادر رسمية مهمة لتنظيم قواعد العلاقات الدبلوماسية. اما مؤتمر فينا والاتفاقية الصادرة في عام ١٩٦١ فتتجلى في انها اول اتفاقية دولية شاملة تحسم قضايا التمثيل الدبلوماسي بكل ابعاده بصورة رسمية.

هوامش الفصل الخامس

(١) د. علي صادق ابو هيف ، القانون الدبلوماسي ، مصدر سبق ذكره، ص (٢١).

(٢) المصدر السابق ، ص (٢٢).

(٣) انظر د. عبد العزيز محمد سرحان. قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، ص (٢٩).

(٤) Edwin Dickinson, Law & Peace. PP,64-65

(٥) Philipe Cahier, Le Droit Diplomatique Contemporain, P 92.

(٦) د. عبد العزيز محمد سرحان، مصدر سبق ذكره ، ص (٣٣).

(٧) للوقوف على استعراض لهذه المشروعات وغيرها، انظر تقرير لجنة القانون الدولي الى الجمعية العمومية التابعة للأمم المتحدة، الكتاب السنوي لعام ١٩٥٦ حـ ،٢ ص ص (١٤٩ - ١٥٤).

(٨) د. سموحي فوق العادة. الدبلوماسية الحديثة ، ص (٦٢).

(٩) المصدر السابق نفسه.

(١٠) انظر النص الكامل للاتفاقية في الملحق الخاص بهامن هذا الكتاب.ومن الطرافة ان نشير الى الفترة التي سبقت هذه الاتفاقية وكيف حلت مسالة الاسبقية. ففي الاجتماع الذي عقد عام ١٦٩٩ وضم ممثلي كل من تركيا والنمسا وبولونيا وروسيا والبندقية للتفاوض من اجل وضع شروط للصلح على اثر هزيمة تركيا، وجد

ان افضل طريقة لعدم اثارة الحساسيات بشأن من يسبق من في الدخول الى مقر الاجتماع هي عقد المؤتمر في بهو كبير دائري فيه من الابواب ما يوازي عدد الممثلين لهذه الدول، بحيث يدخل جميعهم في وقت واحد وليجلس كل ممثل في المكان المقابل للباب الذي دخل منه، على مائدة وضعت داخل البهو الكبير. انظر

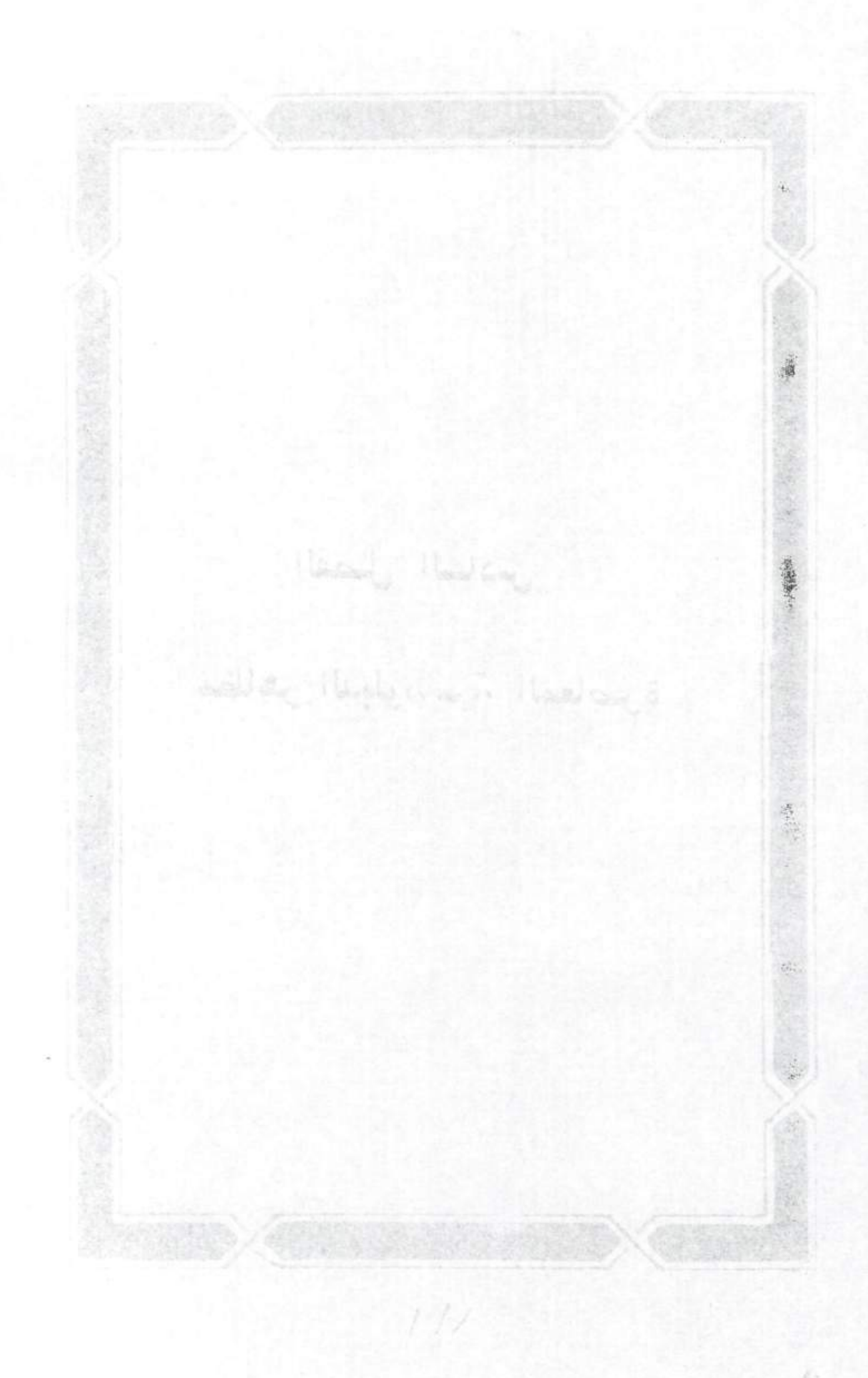
E. Satow. A. Guide To Diplomatic Practice،

Pt. I ص (٢٦) وما بعدها.



الفصل السادس

مظاهر الدبلوماسية المعاصرة



الفصل السادس
مظاهر الدبلوماسية المعاصرة

بدت على الدبلوماسية الحديثة منذ نهاية الحرب العالمية الثانية مظاهر جديدة، اخذت تتعمق اكثر فأكثر بمرور السنين. وهذا امر طبيعي طالما اننا نعلم ان الدبلوماسية تتطور وفقا للتغييرات التي تحصل في المجتمع الدولي. ولاشك ان التحولات في العلم والطاقة والتكنولوجيا المتقدمة، التي هي من مظاهر التقدم الانساني المعاصر، قد اثرت بمجموعها على الدبلوماسية مما اضفى عليها سمات جديدة معاصرة يمكن ان نجملها على النحو الآتي :

(١) الظاهرة العلمية والتكنولوجية:

اذا كان العصر النووي والطاقة والتكنولوجيا المتقدمة قد فرض على الدبلوماسية المعاصرة ان تكون سريعة تجاوبا مع سرعة متغيرات الاحداث الدولية، فأن ما فرض عليها بصورة اعمق هو ان تتحول من اسلوبها الادبي الى اسلوب علمي جديد يتفق وروح العصر والذي اصبح سمة جديدة من سماتها. لقد فرض الاسلوب العلمي على الدبلوماسية والدبلوماسيين ان يكونوا ملمين بقدر كبير من العلوم النظرية والتطبيقية والتكنولوجية وذلك للوقوف على اسرارها وآخر تطوراتها التكنولوجية في المجال السلمي، وكذلك الوقوف على آخر تطورات التكنولوجيا في المجال

العسكري وما وصلت اليه من تطورات في فنون الاسلحة وفي مقدمتها السلاح النووي. كما اصبح من الضروري ان نقف ايضا على ما لحق بعلوم الاجتماع والانثربولوجيا والنفس من تطورات حديثة ومعاصرة وذلك بهدف تفهم طبائع ونوازع واهداف الافراد والجماعات والشعوب التي تمثلها الدول التي يتفاوض معها، واخيرا الوقوف على تاريخ حضارات الشعوب والامم وما هي عليه اليوم من رقي او تخلف وما يعكسه كل ذلك على اجواء السياسة الدولية في الظرف المعين.

ان دبلوماسية عصر العلم والتكنولوجيا قد جعلت من الدبلوماسي ان يكون مستشارا علميا وفنيا وسياسيا واقتصاديا واجتماعيا لبلده واطلاعه على الاحداث الدولية المختلفة وما يقف وراءها من اسرار علمية وتكنولوجية. واكثر من ذلك فقد فرضت متطلبات امن الدولة بفعل متغيرات الاحداث الدولية السريعة ان ((تطلب من دبلوماسييها في ان يكونوا مختصين وضالعي المعرفة في مناطق محدودة من العالم لكي يوافوها بكل ما يجري فيها يوما بعد يوم وساعة بعد ساعة وذلك نظرا لما لكل ذلك من صلة وثيقة بأمن الدولة المعنية واستراتيجيتها ودبلوماسيتها)).

واخيرا وليس آخراً، فأن عصر الدبلوماسية المعاصرة، العصر النووي التكنولوجي والعلمي المتقدم، الذي زاد من الاخطار في العالم، قد عمل من الجهة الاخرى على ربط دوله اكثر فأكثر. ذلك

ان الخوف والرعب والاخطار الناجمة عنها قد دفعت بالدول الى استخدام كل وسيلة علمية سريعة للأتصال بغية الوقوف على آخر تطورات الاحداث الدولية. ولقد عمل هذا الاتصال بوسائله المباشرة وغير المباشرة الى القضاء على آخر مخلفات العزلة (١) التي كانت ترتضيها بعض الدول لنفسها. لقد عمل هذا العصر، في الحقيقة، لا في القضاء على آخر مخلفات العزلة وانما جعل الدول بالنظر لترابط مصالحها وتشابكها بفعل ما جاء به العصر من مسببات لقيامها، نقول جعلها تتأثر بأية قضية سياسية ودبلوماسية تظهر على المسرح الدولي. وبالأضافة فقد فرض السلاح النووي تسخير التكنولوجيا المتقدمة والطاقة وهي عصب التكنولوجيا المتقدمة لخدمته مما ادى ازدياد اشراف الدول العملاقة على حلفائها كما ادى ايضا الى تنافس الدولتين العملاقتين مع بعضها وبالتالي تأثر الدول التي تقع تحت تأثيرهما (٢) واذن فلا نبالغ اذا قلنا ان العالم قد اصبح عالما متكاملا (٣) بالرغم من كل شيء.

وصفوة القول ان الدبلوماسية امام متغيرات العصر المعاصر قد تغيرت هي الاخرى في اساليبها فأصبح لها اساليب جديدة تتجاوب مع عصرها الجديد مبتعدة عن اساليبها التقليدية التي هجرت منها كل مالا يأتلف مع هذا العصر الجديد.

ان ما يمكن قوله واستنتاجه في الظاهرة العلمية والتكنولوجية هي انها قد فرضت على الدبلوماسية المعاصرة في ان تكون اكثر موضوعية واكثر دقة في العرض. والى جانب ذلك فأن الموضوعية

والدقة قد فرضت على الدولة المعاصرة في ان تعمل على رفع مستوى دبلوماسييها وان تزيد من عدد المتخصصين منهم : لأن الدقة والموضوعية تتطلب اعداد متخصصين(٤) من مسؤولين وخبراء ومستشارين. واخيرا، وجنبا الى جنب مع كل ما تقدم فأن عصر الدبلوماسية المعاصرة قد اوجب على الدولة المعاصرة ان تخضع دبلوماسييها المختصين لمنهجية علمية التي من اهم سماتها التحليل الدقيق والتطور للأحداث ومدى الارتباط ببعضها ودور التقدم العلمي والتكنولوجي في انتاج السلع والاسلحة المتطورة ومصادر ونوع الطاقة المستخدمة في الحاضر وتوقعات المستقبل وانعكاس ذلك كله على الدول سيما قدرة الدول ذات النفوذ ومقدار تأثيرها على غيرها من الدول الخاضعة للنفوذ . وذلك تجاوبا مع سرعة متغيرات العصر وما تحمله هذه المتغيرات من موازنات جديدة واخطار.

(٢) الظاهرة الحضارية :

قلنا ان العصر الحاضر قد جعل من العالم في ان يكون عالما متكاملا بعد ان كان عالما منعزلا. فما معنى ذلك؟ ان الاجابة الدقيقة على هذا السؤال تفرض علينا القول ان الثورة التكنولوجية في الاتصالات والمواصلات قد جعلت من الحضارات والثقافات ان تتقابل وجها لوجه . كما جعلت من الدول التي تمثل حضارات وثقافات مختلفة، ان تحتك مع بعضها بفعل مصالحها المتشابكة التي

التي اوجدها العالم الجديد المتكامل.
ولرب سائل يسأل ما علاقة الدبلوماسية في مثل هذه الجوانب؟ ان الدبلوماسية، كما نعلم هي الواسطة السلمية الرئيسية التي تستخدمها الدول المعاصرة عن طريق دبلوماسيها، من اجل تنظيم وتحسين العلاقات بينها. ولاشك ان تنظيم وتحسين العلاقات بين الدول يتطلب اول ما يتطلب معرفة مبعوثي وممثلي الدول لعادات وتقاليد ومفاهيم ومقاييس الشعوب التي يتعاملون معها.
بمعنى ان الدبلوماسي الناجح اليوم هو ذلك الدبلوماسي الذي يستطيع ان يكون خبيرا ومستشارا لبلاده، بتقديم الرأي والمقترح لها في تحسين علاقاتها وماذا يجب ان لا تعمل، وماذا يجب ان تقدم وماذا يجب ان تؤخر. وكل هذه الامور تدخل الدبلوماسي في صميم حياة شعب الدولة المضيفة، لابل قل في صميم ثقافته وحضارته. ولما كانت المعرفة بالثقافة والحضارة الاجنبية كثيرا ما تتطلب معرفة لغتها وآدابها، وان اكتساب هذه المعرفة يتطلب دراسة منهجية وتجارب واقعية يكتسبها الدبلوماسي من خلال دراسته واحتكاكه الاجتماعي الشخصي والرسمي مع الشعب الذي يمثل فيه دولته وشعبه. من هنا اصبحت الحاجة ماسة للدبلوماسيي في هذا العصر، المتسم بالسرعة والحركة وتلاقي الثقافات والحضارات في ان يكرس اوقاته لا لحدود التعامل الرسمي مع الدولة المضيفة حسب، وانما للحدود الاوسع التي تضم القيم والممارسات التي تشرحها الثقافة والحضارة التي تنتمي اليها تلك الدولة.

ان تفهم الدبلوماسي لمثل هذه المجالات المختلفة سيعينه على النجاح في عمله من عدة زوايا. ففي الزاوية السياسية والدبلوماسية فأن معرفته للجوانب الثقافية والحضارية ستمكنه من معرفة اسباب اتخاذ المواقف والقرارات. فالتداخل الثقافي والحضاري بين شعبي المملكة المتحدة والولايات المتحدة الامريكية ووحدة اللغة بينهما، يمكن ان يفسر للدبلوماسي العربي بسهولة لماذا تسير الدبلوماسية البريطانية والامريكية دوما في دعم الواحدة الاخرى في قضايا وامور كثيرة.

وفي الزاوية الاقتصادية، فأن تفهم الدبلوماسي العربي لخلفيات الفروق القائمة بين الانظمة الغربية والشرقية يجعل منه ان يكون اكفأ في اعطاء الرأي لبلاده. ويمكن القياس على ذلك في زوايا اخرى كالزاوية الفنية والمهنية والذوقية وغيرها، التي تجعل من الممثل الدبلوماسي اعلى درجة واكثر اعتمادا من قبل دولته، وموضع ثقة من قبل الجهات الاخرى التي تتعامل معها دولته.

وهكذا يمكن القول ان الدبلوماسية المعاصرة هي دبلوماسية حضارية، بمعنى انها تتطلب ممن يعنى بها ويمارسها ات يلم بالثقافات والحضارات العالمية السائدة وبثقافات وحضارات الامم التي يتعامل معها كقاعدة رئيسية لنجاحه. وان الخطر الكبير في عصر السلاح الخطر هو تفسير الممثل الدبلوماسي لسلوك دولة اجنبية من خلال مفاهيم شعبه هو، لا الشعب الذي يتعامل معه الذي له في كثير من الاحيان مفاهيم تختلف عن مفاهيم شعبه.

(٣) الظاهرة اللاسياسية :

ولتوضيح هذه الظاهرة في الدبلوماسية المعاصرة، نقول ان الظاهرة اللاسياسية ليس معناها ان الجانب السياسي قد خرج عن نطاق ومهمام الدبلوماسية المعاصرة. على العكس من ذلك، فأن الجانب السياسي لايزال يشكل المحور الرئيسي في مهام الدبلوماسية المعاصرة، ولكن الذي حدث هو ان آفاق الدبلوماسية في هذا العصر قد امتدت الى نواحي لم تكن من مهام الدبلوماسية التقليدية.(٥)

لقد دخلت في عالم الدبلوماسية مهام جديدة يمكن ان نطلق عليها بالمهام الفنية. ومن هذه المهام الجديدة دخول الدبلوماسية في قضايا فنية كالقضايا الطبية والصحية، والعسكرية والتربوية والزراعية والصناعية والبريدية - السلكية واللاسلكية - وغيرها. ولقد تطلبت هذه المهام ان يشغلها رجال متخصصون فنيون يعملون في الهيئات الدبلوماسية في عواصم الدول المختلفة.

وفي الحقيقة فأن الدبلوماسية اللاسياسية او الدبلوماسية الفنية قد برزت اهميتها بقيام منظمة الامم المتحدة. بحيث اخذ كادرها يضم الدبلوماسيين الفنيين المتخصصين في شؤون الاقتصاد والمال والتربية والذرة والقانون وغيرها الى جانب الدبلوماسيين المسلكيين. ولقد نما هذا الكادر الفني في السنين التي تلت قيام المنظمة العالمية، سيما بعد ان توسعت هذه المنظمة بحيث انبثقت

عنها وكالات عالمية متخصصة كاليونسكو والفاو وغيرهما جنبا الى جنب مع المؤسسات والفروع التي اقامتها المنظمة ذاتها في مناطق العالم المختلفة. فأخذنا نجد مكاتب الامم المتحدة الاقليمية والفنية في اقطار كثيرة من العالم سيما دول العالم الثالث التي اخذت المنظمة العالمية ترسل اليها الخبراء الفنيون الذين يعملون على تنميتها في المجالات الاقتصادية والزراعية والعلمية والفنية وغيرها (٦).

ولم يبق للدبلوماسيين المسلكيين في هذا الحقل سوى الاشراف وايجاد الجو الدولي المناسب للعمل وتنسيق السياسة العامة للدولة، والتوجيه فيما يتعلق بأجراءات النظام الداخلي، واسلوب المناقشة العامة، وتهيئة مشروعات القرارات وبذل الجهود اللازمة لتأمين الاغلبية الى جانبها (٧).

(٤) دبلوماسية القمة :

ليس من المبالغ فيه القول ان دبلوماسية القمة هي ظاهرة بارزة من ظواهر الدبلوماسية المعاصرة، وليس معنى ذلك ان دبلوماسية القمة هي من نتاج العصر المعاصر وانها لم تمارس من قبل. ففي الواقع ان الدول قد مارست هذا النمط من الدبلوماسية منذ القرن السابع عشر، لابل ان بعض الاتفاقات والمعاهدات المهمة، كمعاهدة وستيفاليا لعام ١٦٤٨ مثلا، كانت قد ابرمت في مؤتمر دولي ضم رؤساء الدول. ولم تنقطع هذه الممارسة في القرون التي تلت،

ففي القرن التاسع عشر ((ابتدأ من مؤتمر فينا توالت المؤتمرات الدولية على مستوى القمة.)) (٨) وقد شهد القرن العشرون استمرار هذه الظاهرة الدبلوماسية. ولكن الشيء الذي يلفت النظر منذ النصف الثاني من القرن العشرين، (٩) هو ان مؤتمرات القمة قد اصبحت ليست حالة اعتيادية حسب وانما ما يلفت النظر هو ازدياد نسبة حدوثها. ومثل هذ الظاهرة لم تكن موجودة بهذة النسبة العالية من قبل.

والواقع ان دبلوماسية القمة التي تضم من هم في قمة المسؤولية، قد عملت على ازدياد نسبتها وانتشارها في السنين الاخيرة عوامل متعددة تأتي في مقدمتها ما احدثته الثورة التكنولوجية من تقدم في وسائل المواصلات والاتصالات بحيث جعلت امر لقاء رؤساء الدول مسألة سهلة وسريعة. كما ان ازدياد وعي الشعوب واتساع آفاقها وارتفاع مستوياتها قد ادى الى تشابك مصالحها وتعقدها، وما نجم عنها من مشكلات خطيرة، مما فرض على الدول عقد مؤتمرات دولية يحضرها من هم في قمة المسؤولية، وذلك يهدف تفادي تفاقم المخاطر والتوصل الى حلول مقبولة. ومما زاد في تكرار اللقاءات بين الرؤساء هو قيام المنظمات العالمية، سيما منظمة الامم المتحدة، التي اتاحت في اجتماعاتها الدورية فرصا لحضور رؤساء الدول في لقاءات دورية ايضا.

ولاشك ان هذا النمط من الدبلوماسية يتميز على غيره في ان

اعلى السياسيين مركزا وثقلا يقومون بالمهام الدبلوماسية ويصبح سفراؤهم مستشارين لهم. ومن هنا اخذت دبلوماسية الرؤساء اسم دبلوماسية القمة، وفي معناها الفني اسم الدبلوماسية السياسية. ذلك ان مخطط السياسة الخارجية يدخل في عملية تنفيذ تلك السياسة ايضا.

وليس ما تقدم فحسب، فأن اهم ما في هذا النوع من الدبلوماسية هو ان القادة يملكون حرية اكبر في اتخاذ القرارات. كما ان الرأي العام العالمي والمحلي يعطي اهمية اكبر للمفاوضات والمباحثات التي تجري في ظل هذا المستوى. اذ كثيرا ما تفتح ابواب جديدة، وتحل عقد كانت تشكل عقبة في طريق الدبلوماسيين الاعتياديين الذين لايملكون سوى التقيد بالتعليمات وانتظار الموافقات. اضف الى ذلك ان الاتفاقات التي تتم بين الرؤساء تحظى بأهتمام اكبر من الاتفاقات التي تتم بالطرق الدبلوماسية الاخرى. ولعل السرعة التي تتم فيها مثل هذه المؤتمرات والتفاهم والاتصال الشخصي بين الرؤساء له اثره الكبير في تنمية روح الصداقة والتفاهم بين الرؤساء وبالتالي بين ذويهم ايضا.

وحينما تنجح امثال هذه المؤتمرات واللقاءات على صعيد الرؤساء فأن التعليقات التي تصدر عن الصحافة بشأنها تعطى لأولئك الرؤساء كسبا شخصيا وقوة لمركزهم في بلادهم.(١٠) هذا بالاضافة الى ما تتركه من آثار ايجابية في طمأنة الرأي العام العالمي في ان له ان يتأمل في غد افضل. ولعل من خير الامثلة

الحديثة على ما تقدم لقاء بريجنيف - فورد في فيلادفستوك في نهاية عام ١٩٧٤ الذي جاءت البيانات الصحفية لتقول عنه انه شمل اكثر ما شمل الاتفاق المبدئي على الاسلحة الاستراتيجية والتجارب الفضائية والطاقة وهي كلها امور ذات آثار خطيرة لا على مستقبل العلاقة بين الدولتين العظيمتين وانما على مستقبل العالم اجمع. ولاشك ان هذا اللقاء قد سهل على كل من الرئيسين ريغن وغورباتشوف المضي اكثر فأكثر في هذا المضمار والذي ادى في النهاية الى الاتفاق على الحد من الاسلحة الاستراتيجية المتوسطة المدى عام ١٩٨٧ .

بقي لنا ان نقول ان دبلوماسية القمة لم تفقد الدبلوماسية الاعتيادية هيبتها : اذ لايزال السفراء يمثلون الرجال المعتمدين وانهم لازالوا اصحاب رأي مهم لدى دولهم.

(٥) دبلوماسية المنوال :

تشكل دبلوماسية المنوال او كما يطلق عليها البعض اسم دبلوماسية الخطوة - خطوة، بالاضافة الى ما تقدم، مظهراً آخر من مظاهر الدبلوماسية المعاصرة. ان هذا النوع من الدبلوماسية ساعد كثيرا على قيامه احدى وسائل المواصلات السريعة التي شاع استعمالها، وهي الطيارة، التي مكنت الدبلوماسيين من اجراء المفاوضات بين اطراف النزاع الذي تنشأ في اي مكان في العالم، بصورة متنقلة وسريعة وبطريقة تشبه حركة المنوال في الذهاب

والاياب.

وفكرة دبلوماسية المنوال تنطلق من عرض دولة صديقة لطرفين متنازعين بتقديم وساطتها والاسهام في ابداء آرائها امام الفريقين والاستماع الى وجهات نظر كل منهما ونقلها سريعا الى الفريق الآخر املا في كسر الجمود والوصول الى حلول مقبولة.

اما محور دبلوماسية المنوال (Shuttle Diplomacy) فأنه يدور حول دراسة موضوع الخلاف من قبل ممثل الدولة الصديقة الدبلوماسي (يساعده عادة فريق دبلوماسي مساعد) دراسة دقيقة والتوصل الى معرفة الجوانب الاكثر خطورة والجوانب الاقل خطورة، والبدء في التفاوض في الجوانب الاقل خطورة املا في السير الى امام. فأذا ما تم التوفيق بين الطرفين المتنازعين وتعرف كل طرف على رأي وموقف الطرف الآخر بصورة افضل، عندها يمكن طرق الجوانب الاكثر خطورة بهدف ايجاد الحلول لها.

والواقع ان دبلوماسية المنوال المعاصرة ليس فيها جديد ما سوى الاسلوب. ذلك ان موضوع المساعي الحميدة او الوساطة بحد ذاته هي موضوع قديم بين الدول وقد مارسته دول كثيرة مستغلة مكانتها وصداقتها لدى الاطراف المتنازعة واوصلت بها الى حلول مقبولة. ولكن الجديد في موضوع المساعي الحميدة والوساطة الدبلوماسية المعاصرة، هو ان اسلوبها يختلف عن الاسلوب القديم. فعدا عن كون الاسلوب المعاصر يتميز بأنه يصل الى نتائج حاسمة خلال زمن قصير، فأنه في الوقت عينه يقوم على خطة متكاملة

تتوالى فيها الخطوات : فأذا ما نجحت الخطوة الاولى عندها يتم الانتقال الى الخطوة الثانية فالثالثة وهكذا. وعلى هذا الاساس اطلق بعض المعنيين في الدبلوماسية على هذا النمط اسم دبلوماسية الخطوة خطوة Step by Step Diplomacy . هذا وان الاهم من كل ما تقدم هو براعة الوسيط الدبلوماسي الذي يعرف كيف يطرق موضوعه وكيف يسير فيه مع هذا الفريق او ذاك. وكيف يرد على ما يقف امامه من اسئلة واشكالات. ومرد كل ذلك، هو استيعاب الدبلوماسي البارع لتاريخ ثقافة وحضارة وقيم الاطراف المتنازعة. ولهذا وجدنا ان مهمة الدبلوماسي المعاصر هي مهمة اكثر صعوبة عن ذي قبل، كون البارع فيها يتقن العديد من اللغات وله طول باع في تاريخ العلاقات الدولية السياسية (١١) والقوانين الدولية عامة، وتاريخ الشؤون والضوابط الدبلوماسية خاصة. وصفوة القول انه دبلوماسي يجمع بين المعرفة الفنية للدبلوماسية، وبين المعرفة العلمية، الى جانب ما يملكه من خلفية ثقافية وحضارية.

ويمكن القول في الخلاصة بعد ما تقدم. ان ما يعرف اليوم بالدبلوماسية المعاصرة يتمثل في ان الدبلوماسية قد خرجت من عصرها التقليدي ودخلت العصر العلمي والتكنولوجي بكل ما فيه من مفاهيم وابعاد وسمات جديدة.

هوامش الفصل السادس

(١) د. فاضل زكي محمد. الدبلوماسية في النظرية والتطبيق، مصدر سبق ذكره بغداد، ١٩٧٣ ، ص (٤٠)

(٢) انظر
Charles Roetler, The Diplomatic Art, Macrae Smith Co, Philadelphia, 1963, P (13)

(٣) انظر John H. Herz, Int. Politics in the Atomic Age (Columbia Univ. Press, N.Y. 1962, p (174)

(٤) الدبلوماسية الحديثة ، مصدر سبق ذكره ، ، ص (٥١).

(٥) يرى السفير جمال بركات هذه الظاهرة في الدبلوماسية المعاصرة، انها قد استوجبت ادراكا شاملا للعلاقات يتخطى الجانب السياسي. جمال بركات. الدبلوماسية : ماضيها وحاضرها ومستقبلها، مطابع الفرزدق التجارية، الرياض، ١٩٨٥ ، ص (٥٣)

(٦) الدبلوماسية الحديثة ، مصدر سبق ذكره، ص (٤٦)

(٧) المصدر السابق نفسه .

(٨) ادونيس العكرة،من الدبلوماسية الى الاستراتيجية،ص(٣٨)

(٩) من الامثلة على مؤتمرات القمة في النصف الاول من القرن العشرين مؤتمر ميونيخ الذي جمع هتلر وموسوليني وتشيبرلن ودلالادييه في عام ١٩٣٨

(١٠) انظر William Hayter, The Diplomacy of The Great Powers, The Macmillan, Co. N.Y. 1961, P 71

(١١) يؤكد معهد الدراسات الدبلوماسية في جامعة جورج تاون في كتابه المعنون

"The Modern Ambassador, Search & Challenge"

الوارد فصل من ترجمته في كتاب د. السيد امين شلبي: "في الدبلوماسية المعاصرة" على ضرورة معرفة السفراء في العصر الحديث بتاريخ العلاقات الدولية بقوله: "ان افضل السفراء... (هم) اولئك الذين يمتلكون معرفة شاملة في الشؤون الدولية، وذوي نظرة عالمية، ولديهم تعاطف مع اهتمامات الدول الاخرى" ص (٦٨).



الفصل السابع

نماذج دبلوماسية

[illegible] [illegible]

[illegible] [illegible] [illegible]

الفصل السابع

نماذج دبلوماسية

تختلف الدول في قدراتها وامكاناتها بما فيها القدرات السياسية والاقتصادية والعسكرية وغيرها. وهذه القدرات تنعكس على مكانة الدولة - اية دولة - ورقيها وتقدمها. وهذا الانعكاس يظهر بوضوح في سياستها الخارجية وفي دبلوماسيتها. وعلى هذا نجد الدول تصنف بالكبرى والوسطى والصغرى. الا ان الشيء الذي يجب الوقوف عنده، وبمعزل عن هذا الاختلاف، هو اننا نجد ان لكل دولة ظروفها الخاصة بها التي تميزها عن غيرها الامر الذي يجعل ان يكون لدبلوماسيتها طابعها المتميز. وسنقف في هذا الفصل على نماذج للمدارس الدبلوماسية، مبتدئين بالدبلوماسية العربية.

الدبلوماسية العربية.

تستوحي الدبلوماسية العربية مقوماتها من وحدة تاريخ وثقافة الامة العربية وتراثها الحضاري العربي الاسلامي. ومما يزيد في التنبه لهذا التلاحم التاريخي - الثقافي - الحضاري، هو ما جابهته اقطار هذه الامة في العصور الحديثة من عدوان وغزو اجنبي صهيوني استعماري بوجهيه القديم والجديد. ولقد ترتب على كل ذلك خضوع الوطن العربي بأسره الى الاحتلال والسيطرة والى

تجزئة الامة وتجزئة وطنها الى اجزاء مصطنعة، قامت بالاصل لتخدم اغراض المستعمرين الطامعين بموارد وخيرات هذا الوطن وبمركزه الاستراتيجي العالمي.

وحينما افاقت الامة من بعد سبات طويل، وجدت ان اوضاعها السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتردية والمجزأة والتي خلقها المستعمر، لايمكن التخلص منها الا بالثورة عليها والتحرر من العبودية التي فرضها. ومن هنا انطلقت من اجزاء الوطن العربي ثورات عديدة لتحرير اراضيها المغتصبة جزءا بعد جزء. ولقد كان من الطبيعي ان تنادي هذه الاقطار العربية بحريتها السياسية والاقتصادية وبوحدة وطنها ومصيرها. وكانت النتيجة المنطقية ان يظهر في الافق العربي اتجاه جديد في السياسة الخارجية ليعبر عن نهج دبلوماسي جديد للأقطار العربية المتحررة من السيطرة والنفوذ عرف بالنهج الوحدوي غير المنحاز، الذي بدأ من خلال انعتاقه وتفتحه على العالم وقد اختلف عن النهج العربي التقليدي المتأثر بسياسات النفوذ وبقايا تلك السياسات. وبفضل الوعي العربي المتنامي عبر السنين اصبح النهج الوحدوي اللاانحيازي هو النهج السياسي والدبلوماسي السائد اليوم في اقطار الوطن العربي.

وفي ضوء ما تقدم من مؤثرات ومؤشرات تكونت للدبلوماسية العربية خصائصها واتجاهاتها واهدافها ووسائلها. وحينما ننظر بعمق الى اهم الخطوط الرئيسية للدبلوماسية العربية المعاصرة انها تتمثل بالخطوط الرئيسية التالية:

(اولا) الاستقلالية اللاانحيازية

فعلى الرغم من كل المحاولات التي قامت وتقوم بها قوى النفوذ الدولي، فأن الدبلوماسية العربية تأخذ عموما مسارا استقلاليا. وهذا يعني ان تجربة العرب مع قوى النفوذ الغربي والشرقي، لم تستطع، على الرغم من شدة المحاولات، وعلى الرغم مما يمكن ان يعتبر استثنائيا في تاريخ الدبلوماسية العربية، مهما طال زمنه، نقول ان تجربة العرب الطويلة قد أوصلت بدبلوماسيتها الى ان تكون دبلوماسية استقلالية لا انحيازية - واللاانحيازية هذه في الدبلوماسية العربية يدخل فيها التمييزين الصديق والعدو، ويدخل فيها تأييد المواقف الحقة التي تتخذها دول العالم كافة وتأييد الحركات الاستقلالية والتحررية، كما يدخل فيها المواقف الحقة التي تتخذها قوى النفوذ الدولي، بمعزل عن هويتها، طالما انها لاتتعارض ومباديء العرب ومصالحهم النازعة الى التحرر والاستقلال السياسي والاقتصادي والاجتماعي. فمع ان الدبلوماسية العربية تنزع الى الاستقلال، فأنها لم تنس ولن تنسى مواقف الصداقة التي وقفها الاتحاد السوفيتي وفرنسا والصين وغيرها ومواقف الدعم والتأييد للصهيونية واسرائيل التي وقفتها الولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا على حساب حقوق ومصالح العرب. ولم يكن رد فعل الدبلوماسية العربية ازاء هذه المواقف او تلك، تخرج اساسا عن كونها تمس

استقلال واماني ومصالح العرب، متخطية بذلك كل الحواجز والعقبات الموضوعة بين الاقطار العربية.

(ثانيا) النزوع الى السلام

ان الدبلوماسية العربية، الى جانب مسارها اللانحيازي، فأنها تنزع في عين الوقت الى السلام. ولا نبالغ اذا قلنا ان النهج الى السلام هو سمة اساسية في الدبلوماسية العربية. وهذه السمة الاساسية مرتبطة بالتراث العربي الاسلامي الذي طبع سلوك الدولة العربية الاسلامية عبر القرون الطويلة. والذي يقف على تاريخ الدولة العربية الاسلامية الدبلوماسي يجد انه كان ينطلق من التعامل مع الدول على اساس السلام القائم على العدل وعلى المساواة.(١) ولهذا نجد، وكما ذكرنا في مكان سابق من هذا الكتاب، ان الحرب لم تلجأ الدولة العربية الاسلامية اليها الا في حالات اختراق دعائم السلام وحين يفتقد العدل والمساواة وحين يمارس الظلم والعدوان. واذا كانت هذه التقاليد الدبلوماسية للدولة العربية الاسلامية في الماضي، فأن نظرة سريعة الى الحاضر، تشير الى استمرارية هذه النزعة. وخير دليل على ذلك انتماء العرب بأفكارهم المنفردة الى حركة عدم الانحياز التي تعتمد السلام اساسا في التعامل مع الدول والتي يحل المنازعات بالمفاوضات السلمية. والاكثر من ذلك ان الحروب التي خاضها

العرب في السنين الاخيرة كانت اما في سبيل التحرر او الدفاع عن النفس او صد للعدوان. ولنا في الاحتلال الصهيوني لفلسطين ابرز الامثلة على ذلك. اما إعلان العراق البوابة الشرقية للوطن العربي، بعد اسبوع من الحرب العراقية الايرانية الى التفاوض فأنه يشكل قمة في النزوع الى السلم والى حل المشاكل على اساس التفاوض الدبلوماسي.

(ثالثا) القضية الفلسطينية.

ان القضية الفلسطينية هي القضية المركزية في حياة العرب. ولقد نشأت هذه القضية نتسجة للغزو الصهيوني لفلسطين. بدعم دولة الانتداب الكبرى (بريطانيا)، واقامة دولتها عليها بعد طرد اهلها الفلسطينيين - العرب منها. ولم تكتف الصهيونية بذلك، وانما ظلت تعلن منذ عام ١٩٤٨ ان دولتها تمتد من الفرات الى النيل. وبفعل هذا الاحتلال الغريب في التاريخ الانساني، قامت حروب عديدة من اجل تحقيق هذا التوسع. ان وقوف احدى القوى المستقطبة للقوة (الولايات المتحدة) في الدعم المستمر للدولة الصهيونية يشكل امام العرب العقدة الكبرى في الحرب والسلم. فهي في الحرب تمد اسرائيل الصهيونية بالسلاح المتطور جدا، حتى تظل متفوقة على العرب. وهي في السلام تنقض كل قرار للمنظمة الدولية يعمل على استرداد الحق الفلسطيني العربي . وهكذا اصبحت

القضية الفلسطينية الشغل الشاغل للدبلوماسية العربية. ومما يزيد في دفع الدبلوماسية العربية الى الامام هو ان الامة العربية بأقطارها العديدة تطالب اكثر فأكثر في العمل على جميع الجبهات ومنها الجبهة الدبلوماسية لأعلاء صوت الفلسطينيين ولنيلهم الدعم العالمي في الحصول على حريتهم وحقهم في تقرير مصيرهم. وبالنظر لأهمية فلسطين، فأن القطر العراقي قد اتخذ قرارا يحدد فيه علاقته مع جميع الدول على اساس موقفها من القضية الفلسطينية.

(رابعا) وحدة الاماني القومية العربية.

ان ما يطبع الدبلوماسية في العصر الحديث - الفترة المعاصرة منه بالذات - هو وحدة الشعور والاماني العربية. فعلى الرغم مما عليه الامة العربية اليوم من تجزئة وتفرق وتغليب للقضايا الثانوية على القضايا الرئيسية وتأثير الاجنبي على بعض حكومات اقطارها، فأن وحدة المشاعر القومية لدى بناء الامة العربية ووعيها الشديد بالحاجة الى لم شعثها ووحدتها، والوقوف صفا واحدا امام الاطماع الاجنبية في خيرات الوطن، تفوق اي شعور آخر. ولقد سببت هذه المشاعر القومية، الى احراج البعض من الحكومات العربية، لابل انها ادت الى قيام الثورات التحررية ردا على تخاذل الحكام الذين تقاعسوا في الدفاع عن فلسطين والقدس العربية. ومن هنا كانت الدبلوماسية تحمل الطابع القومي العربي انعكاسا

لشعور ابناء الامة العربية وتياره القوي الممثل لأرادة الامة، التي هي اقوى من اية ارادة اقليمية، على الرغم من حال الضعف والتعددية القطرية الذي تعيشه. ومن هنا ايضا كانت اقوى الحكومات العربية واكثرها اصالة اليوم هي الحكومات التي تمثل الاقطار التي تجسد دبلوماسيتها وسياستها الاماني العربية الوحدوية. ومن هنا ايضا كان قدر العراق في ظل سياسته العربية الاصيلة ان يكون سباقا في لم شعث العرب السائرين في بناء الغد العربي الافضل.

تستمد الدبلوماسية الامريكية منابعها وخطوطها وتحولاتها من الاستراتيجية الامريكية الخارجية.(٢) وكما هو معلوم ان هذه الاستراتيجية الخارجية، هي جزء من الاستراتيجية القومية الشاملة التي ترسم الاهداف الامريكية في الداخل والخارج. واذا كانت الاستراتيجية الخارجية تضع الاهداف الامريكية التي تريد تحقيقها مع دول العالم، فأن الدبلوماسية الامريكية تأخذ بهذه الاهداف وتضعها موضع التطبيق. وفي ضوء ما تقدم، فأن سمات الدبلوماسية الامريكية واهدافها والمراحل التي مرت بها تتمثل بما يلي:

اولا: السلام العالمي

تسعى امريكا من وراء هذا الهدف اقامة سلام عالمي يعترف ويقر بأمريكا دولة ذات نفوذ ومصالح، وذات افكار سائدة. وفكرة السلام العالمي. التي تتسم بها الدبلوماسية الامريكية ومن ورائها السياسة الخارجية الامريكية، هذه ليست بفكرة قديمة بالنسبة لتاريخ امريكا. اذ تعود الفكرة الى اواخر الحرب العالمية الاولى. اما قبل ذلك فقد عرفت دبلوماسية امريكا بالدبلوماسية الانعزالية. وقد تجسدت هذه الدبلوماسية بظهور مبدأ مونرو عام ١٨٢٣ الذي جاء ليقول ان امريكا للأمريكيين واوربا للأوربيين، ولا شأن لاحدهما بالآخر. الا ان امريكا بفعل تطور اقتصادها وزيادة امكانياتها ومصالحها اخذت

تغير من دبلوماسيتها الانعزالية وبصورة تدريجية، حتى وجدت نفسها وهي منغمسة في الحرب العالمية الثانية. وقد كان لدخولها الحرب، الاثر كبير في انتصار الحلفاء. على ان النتيجة الاهم التي خرجت بها امريكا من دخولها الحرب هي انها خرجت الدولة الوحيدة المنتصرة حقا من بين جميع الدول المنتصرة الاخرى. والسبب في ذلك ان امريكا لم تخسر الا القليل بينما الامر ليس كذلك بالنسبة لحليفاتنها، التي خرجت منها منهكة. فلقد كان تفجيرها للقنبلة الذرية في الحرب العالمية الثانية في اليابان ان جعل منها تعتقد ان مقدرات السياسة الدولية منوطة بها، لأنها الدولة الوحيدة التي تملك السلاح الذري وهو امر يجعل منها صاحبة النفوذ الاول في العالم. وعلى هذا النحو ظهرت فكرة السلام العالمي الذي يعطي لأمريكا النفوذ العالمي الواسع.

الا ان فكرة السلام العالمي على النحو المتقدم قد ابان عدم نجاحها لأن السلاح الذري (٣) الذي عولت عليه في اقامة سلام عالمي وفق ما تريد، لم يقدر له ان يكون فيما بعد بيدها فقط. وأول دولة استطاعت ان تمتلكه بعد امريكا هي الاتحاد السوفيتي، ثم انتشر من بعدها الى دول اخرى في العالم كالمملكة المتحدة وفرنسا والتي كان آخرها الصين الشعبية فالهند التي اعلنت عن تفجيرها النووي الذي ادعت فيه انه للأغراض السلمية. لكن امريكا لم تتخل عن فكرة اقامة السلام العالمي الذي تريده، اذ ظلت تسعى من اجل قيام سلام عالمي تسوده النظرية (او الايديولوجية)

والنظام الديمقراطي الغربي الذي تتزعمه اولا، وقادر على صد الافكار التي تناهض نظريات الفكر الغربي وفي مقدمتها الافكار الشيوعية التي تصفها بالافكار الهدامة ثانيا، ومتمكن من احتواء الشيوعية في كل مكان من العالم سيما المناطق الاستراتيجية الحساسة (٤). ثالثا: وقد اطلقت امريكا على هذه السياسة بسياسة احتواء الشيوعية Policy of Containment.

على ان سياسة ودبلوماسية امريكا المتعلقة بالسلام العالمي قدر لها ان تمر في السنين الاخيرة بعدة تحولات ملحوظة (٥). وتأتي في مقدمة هذه التحولات ما يتعلق بسياستها في اوربا الغربية. فأمريكا منذ الحرب العالمية الثانية وحتى العقد السادس من هذا القرن، كانت قد وضعت سياسة تجعل منها زعيم على اوربا الغربية عسكريا واقتصاديا وسياسيا في نطاق ما عرف بالكتلة الغربية. الا ان هذه الزعامة المهيمنة بدت تلقى المعارضة الاوربية التي بدأ اول ما بدأ بها الرئيس الفرنسي الراحل ديگول، حين اعلن فك ارتباطه من المنظومة العسكرية لشمال الاطلسي، وطلب من امريكا نقل مقر القيادة من باريس الى مكان آخر. وكانت اعتراضات واجراءات الرئيس الراحل ديگول تنصب حول معارضة فرنسا للسياسة الامريكية، في اوربا. ولقد اثبتت السنون التي تلت عن تنامي النزعة الاستقلالية لدى دول الحلف الاطلسي في اوربا. وقد تمثلت هذه النزعة الاستقلالية في ان اوربا يجب ان تتخلص من كل ما يجعلها مجرد قوة تابعة لأمريكا، وانها لابد لها من ان توحد

جهودها لتكون قوة عالمية ثالثة. وهذا يعنى ان على اوربا ان تبنى علاقاتها مع القوتين العالميتين المتمثلة بالاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة على اسس جديدة. وهذه القوة العالمية الثالثة لابد وان يكون لها شخصيتها المميزة وسلاحها النووي الخاص بها الذي يؤهلها في ان تعتلي مركز القوة العالمية الثالثة.

لقد ترتب على امريكا في ضوء هذا التحول الاوربي الغربي ان تبدي ردود فعلها لا بل وامتعاضها احيانا ازاء مثل هذه النزعة والسلوك الاوربي، والى ان تعيد النظر في سياستها العالمية ومن خططها للسلام العالمي. وقد برز نتيجة ذلك ما عرف بنظرية كسينجر، التي تبني علاقات امريكا بأوربا على نمط جديد ينطلق من مبدأ التنسيق مع اوربا ويقوم على اعتماد اوربا على نفسها اكثر فأكثر والتي-تقلل في عين الوقت من اعبائها المالية، والعسكرية ازاء غرب اوربا. ومع ذلك، فقد كشفت اوربا للعالم اخيرا ان تكاملها الاقتصادي الذي يزداد واقعية يفرض عليها ان تعقبه بالاعلان عن وحدتها السياسية عام ١٩٩٢ .

ولم تقتصر التحولات في سياسة امريكا العالمية على علاقاتها مع دول حلف شمال الاطلسي وحسب، وانما امتدت الى العلاقات مع الكتلة الشرقية التي يتزعمها الاتحاد السوفيتي. ولقد ظهر هذا التحول بالتقليل من شدة سياسة احتواء الشيوعية وتحويلها الى ما يمكن تسميته بالتعايش التنافسي بين الكتلتين، الغربية بزعامة امريكا والكتلة الشرقية بزعامة الاتحاد السوفيتي، ويمكن التعبير عن هذا

التعايش التنافسي بأنه اتجاه يميل الى النزعة الحربية، الا انه في عين الوقت اتجاه سلمي مشوب بالحذر. والذي بدا ان هذا التعايش التنافسي قد تحول بمرور الايام الى ما اخذ يعرف بسياسة الوفاق او سياسة الانفتاح. ان هذا الانفتاح لم يكن في الحقيقة ليحدث لو لا حصول تجاوب مماثل له من قبل الفريق الثاني الذي يتزعمه الاتحاد السوفيتي. كما ان هذا الوفاق (او الانفتاح) او كما يسمى ايضا بالانفراج، لم يظهر بصورته الاكثر وضوحا وتبلورا الا في نهاية الثلث الاول من عقد السبعينات اي بعد زيارة نيكسون رئيس الجمهورية الامريكية السابق لعواصم الكتلة الشرقية.

ولقد تمثلت سياسة الوفاق مع الكتلة الشرقية والاتحاد السوفيتي بالذات على اعتراف كل من العملاقين بمناطق نفوذهما، وفي الاتفاق على حلول معينة بشأن المناطق الاستراتيجية الحساسة في العالم كالهند الصينية مثلا، اما بشأن المناطق الاستراتيجية الحساسة الاخرى والتي اخذت تتزايد اهيمتها فأنه لم يتم التوصل فيها الى حل معين والتي تتصدرها منطقة الشرق الاوسط، اكثر من تحديده وبوجه عام لما هو مسموح به، وما هو غير مسموح به. مع ان عقد الثمانينات قد شهد من المتغيرات الجديدة - كغزو افغانستان وغزو لبنان والحرب العراقية الايرانية، التي لها من التأثير والخطورة ما يعمل على اختلال في الوفاق الدولي بين العملاقين. والى الخوف من ان تجر الى تصادمهما وبالتالي الى اشتعال حرب عالمية ثالثة.

الا انه لم يؤد ذلك الى أي اختلال حقيقي في الوفاق الدولي القائم بين العملاقين على الرغم مما بدا على السطح من عودة جديدة للحرب الباردة.

اما اوربا فقد اعطيت لها اهمية اساسية مما دعا الى الاتفاق على اقامة مؤتمر امن اوربي يضم جميع الاوربيين. الهدف منه ازالة العوائق بين شرقها وغربها املا في تقاربهما.

ثانيا - الامن الامريكي:

ان امن امريكا في الدبلوماسية الامريكية، يفرض عليها تحقيق (أولاً) امريكا القوية في الداخل: وهذا يتم عن طريق بناء اقتصاد وجيش قوي و (ثانياً) امريكا القوية في الخارج : وهذا يتم عن طريق اقامة التكتلات والتنظيمات العالمية التي تكفل كل من امن امريكا والسلام العالمي المنشود.

هذا وان مخطط الامن هذا. قد مر هو الآخر ببعض التحولات الجديدة. وقد تمثلت هذه التحولات الامنية في التقاء العملاقين على الحد من الاسلحة النووية ووضع الاسلحة النووية لكل منهما تحت الرقابة الدولية، ومن نوع التجارب التي يجربها كل فريق، واخيرا في تحديد عدد الجيوش وتسليحها وكميات الاسلحة التي تمتلكها سيما بالنسبة لكل من حلفي وارشو والاطلسي.

ومما هو جدير بالذكر، هو ان العملاقين، قد اقتنعا بعد اختلافات ومداولات مصحوبة بتوقعات سيما فترة التوقعات التي صاحبت

رئاسة ريغن الاولى، هو ان التعاون في هذا المجال يخدم امن كل منهما، اذ ان ترك السلاح النووي الخطير جدا، من دون رقابة وحدود سيزيد من فرص قيام حرب نووية عالمية يهلك فيها الغالب والمغلوب . وهكذا كشفت السنين الاخيرة من عقد الثمانينات، وبدايات عقد التسعينات خطوتان جديدتان تمثلت في اتفاقية الحد من الصواريخ المتوسطة المدى (النووية) عام ١٩٨٧، واتفاقية ستارت عام ١٩٩١ لخفض الاسلحة الاستراتيجية بعيدة المدى بنسبة ٣٠٪ لتضاف الى خطوات سابقة في عقد السبعينات تمثلت في اتفاقية الحد من الاسلحة الاستراتيجية (Salt.1) عام ١٩٧٢ والى الاتفاق المبدئي لصيغة مشروع تحديد الاسلحة الاستراتيجية (Salt,٢) في عام ١٩٧٤ .

والواقع ان ما كشف عنه عقدا الثمانينات والتسعينات يقف وراءه احداث ومتغيرات اكثر عمقا مما تتحدث عنه اتفاقيات الحد من الاسلحة الاستراتيجية بين العملاقين. وتتمثل هذه المتغيرات ذات العمق الأبعد في ظهور قيادة من نمط جديد في الاتحاد السوفيتي تمثلت بمجيء غورباتشوف الى السلطة. ويعتبر مجيء غورباتشوف الى السلطة في الاتحاد السوفيتي حدثا ومتغيرا كبيرا بحيث انه رسم خطا فاصلا وعريضا بين اواسط الثمانينات (١٩٨٥) وبين كل العقود والعهود التي سبقته، وقد تمثل هذا الخط الفاصل بما جاء به غورباتشوف من مبادرات وافكار تحت مفهوم ((البريسترويكا)) او اعادة النظر ((والغلاسنوست)) او المكاشفة

الذي لخصه في ان الاتحاد السوفيتي لكي يظل قويا فأنه لابد ان يعيد النظر في سياسته ودبلوماسيته التي يجب ان تقوم على التعاون ونبذ الحروب والتكامل على الصعيد العالمي، وبمفاهيم الاشتراكية التي عليها ان تتفتح فتأخذ بمبدأ التوازن بين الفرد والجماعة والاستفادة من أفضل ما في الثورة العلمية والتكنولوجية من وسائل بحيث تؤدي الى رفع مستوى الانتاج ومستوى معيشة الشعب.

وهكذا يكون تخلي السوفيت عن التسابق في السلح وطلب التكنولوجيا الغربية قد جعل من امريكا القوة العالمية الاولى بلا منازع. هذا وان المستقبل وحده هو الكفيل في الحكم على غورباتشوف وعلى انعكاس افكاره على العلاقات مع الولايات المتحدة وعلى الاتحاد السوفيتي نفسه آخذين بنظر الاعتبار الانقلاب الذي حصل في آب ١٩٩١ وفشله وعودة غورباتشوف وبروز يلتسين رئيس جمهورية روسيا الاتحادية كقوة منافسة خطيرة له في مسيرة الديمقراطية.

ثالثا: التجارة الدولية.

وهذا هو هدف امريكا الثالث الذي تبغي من ورائه (كدولة عالمية في الانتاج الكبير) تصريف كل ما يزيد عن حاجاتها في الاسواق العالمية من جهة وضمان تدفق البترول (من الخليج العربي بالذات) وفقا لاحتياجاتها منه من جهة اخرى عن طريق

التجارة الدولية. ومن هنا كان توجيه التجارة الدولية بصورة تخدم الاقتصاد الامريكي للأنتاج الكبير هدفا اساسيا من اهداف السياسة الخارجية والدبلوماسية الامريكية. ولقد وجدت امريكا ان استخدام سياسة المساعدات الخارجية عبر القنوات الدبلوماسية من شأنها ان تعمل على تقوية مكانتها في التجارة الدولية.

رابعا : دعم استقلال وحريات الشعوب

ويتمثل هذا الهدف برأي مخططي السياسة الخارجية ودبلوماسييها الامريكيين في دعم استقلال وحريات الشعوب، كون امريكا قد ضربت مثلا اعلى من امثلة الحريات فأستحقت بذلك ان تكون اول حام لها في العصر الحديث.

الا ان الاستقلال والحرية الذي تنشده الولايات المتحدة بعد ان اصبحت دول كبرى في العصر الحديث هو استقلال وحرية يضمن حريتها هي قبل اي شيء آخر. ومثل هذا المفهوم للحرية الذي اخذ يتبلور اكثر فأكثر في السنين الاخيرة، هو غير الاستقلال والحرية التي تنشدها الشعوب النامية لأنفسها. والحق انه استقلال وحرية يشبه ما كانت تطمح اليه امريكا ايام كانت مستعمرة انكليزية. وبالفعل فأن امريكا وبعد استقلالها مباشرة كانت قد مارست في دبلوماسيتها لتحقيق مثل هذا المفهوم لزمن معين، الا انها بعد ان اصبحت دولة كبرى ذات دبلوماسية عالمية تهدف الى توجيه السياسة الدولية وفقا لمصالحها، فأن مفاهيم الحرية

والاستقلال التي اخذت تنشرها الدبلوماسية الامريكية هي مفاهيم ينطبق عليها مفاهيم الاستعمار الجديد التي لم يعد بأمكان الشعوب النامية من قبوله، خاصة بعد ان وجدت انه لايختلف عن الاستعمار القديم الا في وسائله غير المباشرة. وهكذا اصبح طلب امريكا للنفوذ والهيمنة بكل الوسائل عائقا امام محاولتها في كسب الشعوب النامية الى جانبها.

ولقد برهنت الولايات المتحدة في السنين الاخيرة ان ما تمارسه من دبلوماسية في بقاع كثيرة من العالم، - اخصها بالذكر فلسطين والخليج - لا يعفيها من ممارسة سياسة ودبلوماسية استعمارية جديدة اكثر من اي شيء آخر.

الدبلوماسية السوفيتية

لابد للباحث في دبلوماسية الاتحاد السوفيتي من دراسة التقاليد السياسية التاريخية لهذه الدولة. ذلك ان دراسة التقاليد السياسية التاريخية تكشف عن المؤثرات والتطورات للمراحل المختلفة التي مرت بها الدبلوماسية السوفيتية، كما تكشف عن الفواصل التي تفصل بين مرحلة واخرى.

ولعل اهم فاصل حاسم في الدبلوماسية السوفيتية، هو الفاصل المتمثل بثورة اكتوبر عام ١٩١٧، التي حولت الدولة من دولة قيصرية الى دولة بلشفية. وقد ادى هذا التحول الى خلق اتجاهات جديدة وقدرة جديدة في الدبلوماسية السوفيتية، وهذا ما يشكل ظاهرة للتغيير في سياسة ودبلوماسية هذه الدولة. ولكن وبالرغم من

هذه الاتجاهات الجديدة. فقد ظلت الدولة محتفظة ببعض ظواهر الماضي التي تشكل من زاوية ثانية ظاهرة الاستمرار فيها.

ان السؤال الذي يتطلب الاجابة هو ما احدثته ثورة اكتوبر في دبلوماسية هذه الدولة: اي مراقبة ما سمحت به من استمرار وما عملته من تغيير. وبعبارة ادق ان هناك زاويتين رئيستين ينظر اليها المتخصص وهما زاوية ما قبل ثورة اكتوبر وزاوية ما بعد ثورة اكتوبر والابعاد السياسية التي جاءت بها هذه الثورة بالذات والانعكاسات التي تركتها على سياستها الخارجية ودبلوماسيتها بالذات.

ان مثل هذا التحليل وهذه النظرة تؤدي الى القول ان روسيا القيصرية كانت تتميز سياستها ودبلوماسيتها التي تعبر عن هذه السياسة، برغبتها في التوسع (٦)، واكتساح المناطق المجاورة، وفي شكوكها من الغرب (٧). ازاء الشعوب السلافية التي ظلت مستمرة على ما يبدو حتى بعد قيام الثورة. الا ان هذه الشكوك حين جاءت الثورة الماركسية فأنها البستها ثوبا عقائديا، ذلك الثوب الذي طبع ما كانت تهدف اليه روسيا القيصرية من توسع، ((بالطابع المقدس لرسالة تهدف تحرير جماهير العالم من مضطهديها.)) (٨)

وكان شعار الثورة، الحرب ضد القوى الرأسمالية والاستعمارية المستغلة. الا ان شعار الثورة البلشفية الذي حملته الدولة البلشفية من بعد الثورة، وعبرت عنه دبلوماسيتها، كان شعارا ضعيف التأثير

في الخارج، خاصة حينما نعلم انها تـوارثت الضعـف الـذي كـانت عليه دولة روسـيا القيصريـة. فـالبرغم مـن ان الثـورة هـزت العـالم الغربي، الا انها كـانت تعكـس في مرحلتهـا الاولى ضعـف الدولـة، وهذا ما جعل ان تكـون سياسـتها الخارجيـة ودبلوماسـيتها المعـبرة عنها تحت رحمة القوى الخارجية. ولهذا لم تتمكن في تلك الفـترة الا السيطرة المحدودة على سياستها الخارجية. والسبب في ذلك هـو ان الدولة كانت من الضعف بمكـان بحيث لم تتمكـن مـن مقاومـة الدولة الكبرى المؤثرة عليها والمحيطة بها. وكان طابع الدبلوماسـية آنذاك يمثل طابع دبلوماسية الدولة الضعيفة الـتي تكـافح مـن اجـل البقاء في ظروف صعبة. ولكن هذا كان لفترة معينـة مـن الـزمن. اذ ما ان تحسـنت الاوضـاع السياسـية والعسـكرية حـتى اخـذت دبلوماسيتها تكتسـب دبلوماسـية دولـة كـبرى مسـتفيدة مـن موقعهـا الجغرافي والتاريخي. ومن هنا يـرى المحـللون ان الدولـة اخـذت تستفيد مـن بعـض خصـائص السياسـة الخارجيـة والدبلوماسـية القيصرية. وهـذه ظـاهرة مـن ظواهـر الاسـتمرار الى جـانب ظـاهرة التغيير في السياسة الخارجية والدبلوماسية لهذه الدولة.

هذا وان ما تجدر الاشارة اليـه هـو الظواهـر الطبيعيـة والاقليميـة لدولة الاتحـاد السـوفيتي. ذلـك ان اراضـي هـذه الدولـة تضـم بمساحاتها نصف قارتي آسيا واوربا، ولها اطول الحـدود واخطرهـا. واقـليم الدولة بمساحاته وحدوده، كما نعـلم يشـكل احيانـا مـوطن ضعف. واحيانا اخرى موطن قوة. وقـد بـدا هـذا الامـر يلعـب دوره بجلاء في الفترات المختلقة من حياة هذه الدولة. فقد كـان الاقـليم

ايام ضعف الدولة مصدرا للتعديات عليها. (٩) اما بعد ان اصبحت دولة قوية موحدة، فأن اقليمها عمل كضمان من ضمانات سلامتها.

وبالنسبة لموقع هذه الدولة الجغرافي، فأن من الضروري الاشارة الى انه ذو صلة بقوتها السياسية والاقتصادية والعسكرية. فالموقع الجغرافي الخطير يكون وبالا على الدولة عندما تكون ضعيفة. اما عندما تكون الدولة قوية فالامر ينعكس تماما. وبالنسبة للأتحاد السوفيتي فأنها بعد ان اصبحت دولة كبرى، فإنها اخذت تعمل على تثبيت مركزها وقوتها وطموحها. ويرى المحللون لسياسة هذه الدولة انه كما فرض الموقع الجغرافي على روسيا القيصرية الى التطلع نحو المياه الدافئة وبسط نفوذها عليها، فكذلك اصبح الامر بالنسبة لروسيا البلشفية(١٠). وما برود العلاقات بين روسيا وتركيا لأزمان طويلة الا دليل على استمرار هذا التطلع حتى بعد قيام الثورة البلشفية. ومن هنا يرى المختصون ان الموقع الجغرافي له تأثيره على سياسة الدولة الخارجية وعلى دبلوماسيتها. ومن جهة اخرى فأن مساحة الدولة الواسعة لا تزال تتفاعل مع موضوع طبيعة وموقع الدولة الجغرافي. فعلى الرغم من تطور السلاح، اظهرت الحرب العالمية الثانية، ان سعة اقليم الدولة ظلّ يلعب كمأمن من وصول العدو الى العاصمة. كذلك كان الشأن بالنسبة لتأمين مناطق نفوذ مجاورة كزيادة في الحيطة، لتعمل كترس وقائي. ولهذا فأن دبلوماسية الاتحاد السوفيتي ظلت تؤكد على ان الدول المجاورة هي مناطق وقائية لكي تكون ترسا مانعا اذا ما داهمها

خطر متقدم نحوها، وان كان هذا قد قلت اهميته نسبيا اليوم. والملاحظ ان هذه الظاهرة التي كانت طابعا مميزا لروسيا القيصرية، فأنها ظلت كذلك بالنسبة لروسيا البلشفية التي عملت على تأمين نفوذها في استونيا ولاتفيا ولتوانيا وغيرها.

مراحل تطور الدبلوماسية السوفيتية.

يمكن تحديد المراحل والتطورات التي مرت بها الدبلوماسية السوفيتية وفقا للآتي :

المرحلة الاولى

وتتمثل هذه المرحلة ببداية الفترة التي ابتدأت بثورة اكتوبر عام ١٩١٧ وتمثلت بعهد لينين.

فلقد وضع لينين باني دولة الاتحاد السوفيتي الخطوط الرئيسية للسياسة وللدبلوماسية السوفيتية. وتشمل اهم هذه الخطوط الرئيسية:

(١) - تأكيد الدبلوماسية السوفيتية على اقامة دعائم للسلام العالمي القائم على السلامة الاقليمية والسيادة الوطنية لجميع البلدان والشعوب، وحق جميع الامم في الوجود السياسي المستقل، وعدم السماح بجميع صور التدخل في الشؤون الداخلية للشعوب والدول والمساواة بين الامم صيغرها وكبيرها.

(٢) - التأكيد على التعايش السلمي القائم على الفكرة القائلة

ان الاشتراكية لن تحل محل الرأسمالية في عشية وضحاها. واذن فلا بد من تعايش الدول ذات النظم الاجتماعية المختلفة. وهذا لايعني استبعاد معارضة العدوان ومقاومته، او استبعاد دعم الشعوب المناضلة ضد الطغيان الاجنبي من اجل حريتها واستقلالها. ومن هنا جاءت تفسيرات هذا النوع من التعايش بأنه تعايش مفروض لابد منه، وحتى يتزايد عدد الدول الاشتراكية ويقوى عضدها.

دبلوماسية المرحلة الاولى.

والذي يتبين مما تقدم ان سمة الدبلوماسية الغالبة في هذه المرحلة قد تميزت بأنها دبلوماسية تعايش اكراهي.

ان هذا التعايش الاكراهي يتمثل في ان الدولة السوفيتية في مرحلتها الاولى لم تكن قادرة لوحدها مقاومة جبهة الدول الرأسمالية. واذن فلا بد لها ان تتعايش معها حتى تستطيع تكوين جبهة لها من الدول الاشتراكية. قادرة على تغيير التوازن لصالحها. ومن هنا فقد كانت الدبلوماسية في هذه الفترة دبلوماسية ضعيفة تفتقر الى النشاط والقوة. لأن قوة الدبلوماسية تستمد عادة من قدرة الدولة العسكرية والاقتصادية.

المرحلة الثانية.

جاء ستالين ليكون المرحلة الثانية ليقول في بداية عهده ان العالم بعد الثورة، يعيش في حالة تعايش اكراهي وقتي بين دولة

اشتراكية وبين معسكر راسمالي معادي. وهذا التعايش عرضه للظروف لأن كلا من الطرفين لايملك القوة للقضاء على الآخر. واذن فلابد من التعايش معا، على اساس قيام توازن مؤقت بين الراسمالية والاشتراكية.

ولكن ما حدث في الحرب العالمية الثانية اظهر انه كان تحالفا مع الرأسمالية اكثر منه تعايشا وتوازنا. الا ان العالم سرعان ما رأى بعد انتصار روسيا في الحرب، ان ستالين بعد ان ثبت اركان دولته وظهرت معالم قوتها اذا به يعلن عن سياسة تعزز قيام الحرب بين المعسكرين ويحرض على قيام الثورات في البلدان المختلفة من خلال احزابها الشيوعية، وعن استعداده للأخذ بيدها.

وهكذا جاء ستالين يحمل تأويلا جديدا يقول في فحواه ان الانفجار مع الغرب الرأسمالي قد يحدث في اية لحظة (١١). وقد كانت النتيجة وقوع الاحتكاك بين الاتحاد السوفيتي وامريكا الذي ادى الى اشعال الحرب الكورية.

دبلوماسية المرحلة الثانية.

ويمكن تحديد سمة دبلوماسية المرحلة (الستالينية) الثانية بأنها مرحلة دبلوماسية نشطة في بدايتها وعنيفة في نهايتها. وقد تميزت بتطبيق الايديولوجية الشيوعية عن طريق اشعال النار او قلب انظمة الحكم بالتعاون المباشر مع الاحزاب الشيوعية في العالم. وقد ظلت هذه السمة كذلك حتى انتهاء عهد ستالين.

المرحلة الثالثة.

وتتميز هذه الفترة (وهي الفترة التي بدأت بوفاة ستالين)، اولا بالمؤتمر العشرين للحزب الشيوعي عام ٥٦ وما صدر عنه من قرارات، وثانيا، زعامة خروتشوف للأتحاد السوفيتي التي تشكل تحولا وتبدلا وتطورا في السياسة الدبلوماسية السوفيتية.

ان اول ما تجب الاشارة اليه بالنسبة لهذه الفترة هو ان الايديولوجية الماركسية شهدت تكييفات جديدة تعكس ما جاء به المؤتمر العشرون من مقررات. واهم هذه المقررات هي:

(١): ان حلفاء ستالين الذين حضروا المؤتمر اعترفوا بأن الزمن قد تجاوز: في ان الاتحاد السوفيتي محاط برأسمالية معادية بنفس الدرجة التي كان ينظر اليها ستالين (١٢).

(٢). كما اعترف بوجود عالم ثالث (١٣). وهذا العالم قد تميز بأنه عالم معاد للأستعمار وان لم يكن شيوعيا. وقد حظى هذا العالم بأعتراف وصداقة الاتحاد السوفيتي. ومن بين اجزاء هذا العالم هو الوطن العربي الذي وجد الاتحاد السوفيتي نفسه في لقاء متقارب مع العرب كونهم يناهضون الاستعمار. وهذا المنطق يختلف تمام الاختلاف عن نظرة ستالين ونظرة العهد الذي تأثر به.

(٣). كما اعترف بأن نظرية ستالين لحتمية الحرب اصبحت بالية، ولكن ظل الاعتقاد سائدا بأن الحرب حين تقوم فإنها ستؤدي الى افناء الرأسمالية (١٤).

(٤). رغم ان خلفاء ستالين وفي مقدمتهم خروتشوف وجهوا سياستهم الخارجية ودبلوماسيتهم نحو الفكرة التي تقول ان التناقض في المرحلة الراهنة هو تناقض بين القوى المناهضة للأستعمار وبين القوى الاستعمارية. وان هذا التناقض سيؤول بالتدريج الى صالح القوى المناهضة للأستعمار. وان دور الدبلوماسية في هذا الميدان هو استغلال التناقض والاستفادة منه، وهو ما يقوم به الاتحاد السوفيتي وذلك تمهيدا لأضعاف قوى الاستعمار وعزلها ووصولها بالتالي الى اندحارها. وهذا التطور قد خلق اختلافا في النظرة، ولاسيما في النظرة الى التعايش السلمي الذي كان يحمله ستالين ويحمله عهده من حيث انه تعايش اكراهي، اذ اعتقد ان ايا من المعسكرين لايستطيع القضاء على الآخر. ولذلك فأن التعايش بينهما، اي بين المعسكرين، هو تعايش اكراهي.

اما مفهوم التعايش بعد ستالين والذي اسهم في بلورته خروتشوف ومناصروه هو انهم:

(١) جاءوا بمفاهيم جديدة للتعايش السلمي. فبدلا من القول ان التعايش هو تعايش اكراهي، قالوا ان المسألة هي مسألة زمن ستؤدي الامور بمروره الى اندحار المعسكر الرأسمالي. وان ترك المسألة تتطور الى غير صالحه هي ارخص عمليا واقتصاديا من الاسهام فيها فعليا وفقا لنظرية العنف القائمة على المجابهة والعنف (١٥). التي كان يؤمن بها ستالين. ولذلك فأن من الافضل الانتظار

وترقب النتيجة.

(٢) عدم الاسهام المباشر في الثورات وترك الامر للشعوب في ان تصنع ثوراتها بنفسها. اما دور الاتحاد السوفيتي فهو عدم الوقوف مكتوف الايدي، وانما يتجلى دوره بتقديم المساعدة لها، ودعمها اعلاميا ودبلوماسيا. ومثل هذه المواقف ولاشك انها تخدم الاتحاد السوفيتي.

دبلوماسية المرحلة الثالثة.

وتبدأ هذه المرحلة بأنتهاء عهد ستالين وابتداء عهد خروتشوف ومن بعده، حيث تحولت الدبلوماسية السوفيتية الى دبلوماسية اكثر اعتدالا اذا ما قورنت بما سبقها من دبلوماسية عنيفة.

وقد ظهرت في هذه المرحلة على الدبلوماسية. مظاهر جديدة ابرزها: التعايش السلمي مع الانظمة الاخرى. وهذه صفة اعتدال. وتنطلق فكرتها من الفكرة التي تقول ان الافضل في موضوع مستقبل الشيوعية الانتظار الى ان تصبح الانظمة في العالم اشتراكية وتسود الشيوعية. واساس هذه الفكرة يقوم على ان النتيجة في المدى البعيد هي لصالح الشيوعية العالمية.

المرحلة الرابعة.

تمثل المرحلة الرابعة المرحلة الاخيرة التي مرت بها السياسة والدبلوماسية السوفيتية والتي غطت الفترة منذ اواسط التمانينات

وبدءاً بوصول غورباتشوف الى السلطة.

واهم ما في هذه المرحلة هو انها نتيجة او بالاحرى حصيلة للتطورات التي مرت بها السياسةالسوفيتية عبر مراحلها السابقة. وتتمثل هذه الحصيلة في الصعوبات الاقتصادية والاجتماعية التي واجهها الاتحاد السوفيتي في السنين الاخيرة برغم كل التوقعات التي كان يعلنها السوفيت من ان التقدم الاقتصادي السوفيتي يحقق في بداية عقد الثمانينات تفوقا على الاقتصاد الامريكي وما يمكن ان يحدثه هذا التفوق من انعكاسات اجتماعية وسياسية على المجتمع السوفيتي.

والواقع ان سرعة التطور الاقتصادي الذي حققه السوفيت منذ ثورته في ١٧ اكتوبر ١٩١٧ كان سريعا نسبيا بحيث استطاع ان ينقل اقتصاد الدولة من اقتصاد متخلف الى اقتصاد متقدم، بحيث تمكن من تقليص الفجوة بينه وبين الدول الغربية المتقدمة في اقتصادها وصناعاتها: لقد اصبح الاتحاد السوفيتي يملك قوة انتاجية وتطور اقتصادي ملحوظ.

إما سياسيا، فأن اية مقارنة بين الاتحاد السوفيتي في اول مراحل تظوره وبين العقود التي تلت الحرب العالمية الثانية، لايمكن لها ان تغفل عن ان الاتحاد السوفيتي اخذ يعتلي سياسيا وعسكريا مركز الدولة العظمى الى جانب الولايات المتحدة بحيث اصبحت مقدرات السياسة الدولية يلعب في التأثير عليها بصورة مباشرة كل من الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة مكونين مع بعضهما

استقطابا ثنائيا عالميا.

ولكن هذا التقدم الاقتصادي بدأ يتعثر في السنين الاخيرة، كما بدا عليه شيء من الركود. وربما كانت اسباب ذلك وكما رآه المحللون هو عدم قدرة الاتحاد السوفيتي استيعاب مضامين الثورة العلمية والتكنولوجية بالدرجة التي يمكن له تحقيق النجاح المطلوب.

ان اعتلاء غورباشوف السلطة في ظل هذا الاقتصاد المتعثر هو الذي دعاه الى التفكير في كيف يقضي على هذا الركود.. وكيف يعيد البناء. ولقد وضع هذه الافكار في كتابه البروسترويكا (اعادة النظر في البناء) والغلاسنوست (الانفتاح والمكاشفة). واعادة النظر في البناء هذه كما رآها يجب ان تشمل جوانب المجتمع المختلفة بما فيها الجانب الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والروحي والاخلاقي. وقد وجد غورباتشوف، الذي يمثل نمطا جديدا من القيادة في الاتحاد السوفيتي، ان اعادة النظر في الاقتصاد تتطلب الاخذ بكل ما هو مفيد من الافكار التي تخرج الاقتصاد من الطريق المسدود الذي كان من اهم اسبابه ملكية الدولة لجميع وسائل الانتاج وغياب النقد وضمور الابداع وتحول المجتمع السوفيتي الى مجتمع استهلاكي اكثر منه مجتمع انتاجي.

ولذلك فأن الخروج من المأزق يتطلب اول ما يتلطب ادخال طرق جديدة لتحريك الانتاج من خلال التوفيق بين الملكية العامة والملكية الفردية. والانفتاح نحو اقتصاد السوق كما يتطلب اعادة

النظر في الامن السوفيتي من خلال الامن العالمي المتكامل وهذا يتطلب توحيد الجهود والتعاون مع الغرب وخاصة الولايات المتحدة من اجل اقامة عالم يسوده التعاون لا المجابهة، لأن منطق العصر وكما يراه غورباشوف هو ان العالم يشكل وحدة متكاملة رغم تناقضاته واختلافاته.

واخيرا فأن غورباشوف اوضح ان العالم الرأسمالي هو الذي احكم الطوق حول العالم الاشتراكي وهو الذي تصرف وفق سياسة عدوانية واقام الحلف العسكري الاطلسي مما دعا الى اقامة حلف وارشو لتحقيق توازن استراتيجي مع الولايات المتحدة. وهكذا فقد كان تكريس الموارد للجانب العسكري قد ادخل السوفيت في سباق تسلح واصبح ذو تأثير كبير على التطور الاقتصادي والاجتماعي في البلاد.

ان اهمية افكار غورباشوف تتجلى في انه هو الذي بادر الغرب وهو الذي طرح الافكار الجديدة التي تقوم على الامن العالمي الشامل وتوازن المصالح، وان ذلك لا يتم الا بالحد من سلاح التدمير الشامل واحلال روح التعاون وحل ما يحدث من خلافات بالمفاوضات بدل الركون الى النزعة العسكرية واسلحة التدمير الشامل التي يهلك فيها الغالب والمغلوب لا بل البشرية جمعاء.

دبلوماسية المرحلة الرابعة والمعاصرة

في ضوء ما تقدم من تحولات واتجاهات جديدة في السياسة

السوفيتية، فأن بالامكان القول ان الدبلوماسية السوفيتية في هذه المرحلة وهي المرحلة المعاصرة يمكن ان تحمل اسم دبلوماسية المبادرات السلمية في الجوانب الاقتصادية والسياسية والعسكرية. ان بطل دبلوماسية المبادرات هذه هو الرئيس غورباشوف الذي استطاع نتيجة لما قدم من افكار بناءة، في تحويل الصراع الى التعاون الدولي الذي ينطلق من نظرة شمولية وهي ان العالم على سطح الكرة الارضية هو عالم متكامل وان سعادته لا تتم الا بتعاون اجزائه مع بضعها. ولا يتم ذلك الا بنبذ الاحلاف والحروب واسلحة التدمير الشامل.

وبذلك قضى غورباشوف على الحرب الباردة بين القوتين العظميين والسير بأتجاه وفاق دولي يزداد ثباتا ويقل ترددا. هذا وان هذا التردد والثبات مرهون بمصداقية الطرفين العظميين في الاتجاه نحو السلام العالمي اكثر فأكثر الذي لايمكن ان يتم الا من خلال عالم متكامل يأخذ منه العالم الثالث نصيبه منه، ودون ان تكون سعادة الآخرين على حسابه. واخيراً فأن المستقبل وحده، وكما اشرنا من قبل، هو الكفيل في الحكم على غورباشوف وعلى انعكاس افكاره على العلاقات مع الولايات المتحدة الاميريكية (التي بدت تنادي بنظام دولي جديد احادي تحت زعامتها) وعلى الاتحاد السوفيتي نفسه الذي بدا يضعف ويتفتت يوما بعد يوم، آخذين بنظر الاعتبار الانقلاب الذي حصل في آب ١٩٩١ وفشله السريع وعودة غورباشوف وبروز يلتسين رئيس جمهورية روسيا الاتحادية كقوة منافسة خطيرة له في مستقبل غورباشوف ومصير الاتحاد السوفيتي معا. وهذا ماحصل فعلا.

الدبلوماسية البريطانية.

الدبلوماسية البريطانية حصيلة زمن طويل ومراحل وادوار مرت بها بريطانيا حتى وصلت قمة مجدها فأصبحت امبراطورية يشار اليها بالبنان بأنها سيدة البحار ولتتلوها من بعد ذلك مرحلة تبوأ الولايات المتحدة موقع زعامة العالم الغربي من بعد بريطانيا.

وفي ضوء ما تقدم يثور سؤال له اهميته، الا وهو ما هي المراحل والادوار التي مرت بها الدبلوماسية البريطانية؟ والاهم من كل ذلك ماذا كانت تبغي الدبلوماسية البريطانية من اهداف عبر المراحل التي مرت بها كافة؟

وبدءا بالسؤال الاهم، وهو ما تبغيه بريطانيا تحقيقه من خلال سياستها الخارجية ودبلوماسيتها، فأن بالامكان حصر ذلك بالخطوط العريضة التالية:

الخط السلمي.

دأبت السياسة الخارجية والدبلوماسية البريطانية على القول ان اهم ما يهم بريطانيا تحقيقه هو قيام عالم يسوده السلام. وقد كانت بريطانيا ترى في الماضي، ان السلام الذي تريده، هو سلام تشرف على اقامته ودوامه الامبراطورية البريطانية، بعبارة اخرى، سلام يؤمن على المصالح الحيوية للأمبراطورية البريطانية. فأذا ما حاولت اية دولة في العالم ان تكون منافسا لبريطانيا عن طريق

تحدي مصالحها وتكوين كتلة ضدها، فأنها لاتتوانى من منعه والقيام بتحقيق توازن يضم كل الدولة المناوئة، والذي تلعب فيه بريطانيا بفعل تفوذها العالمي دور الموازن للقوى العالمية. الا ان بريطانيا لم تعد الدولة الكبرى من الدرجة الاولى منذ الحرب العالمية الثانية، حيث تخطتها دولتان كبريان هما الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي، اللتين بظهورهما تحول مفهوم التوازن الدولى الى الاستقطاب الدولي بالعملاقين الكبريين.

وازاء هذه التحولات التي جعلت بريطانيا دولة كبرى من الدرجة الثانية، فأنها وجدت نفسها مضطرة الى قبول الامر الواقع واقرار زعامة الولايات المتحدة وللسير معها وفق مخططاتها العالمية في السلم والحرب. وعلى الرغم من كل ذلك، فأن بريطانيا لم تتخل نهائيا عن نزعاتها الامبراطورية، متمسكة بالكومنولث كوسيلة لأستمرار بعض نفوذها العالمي ومع ان هذا الكومنولث اليوم قد تبدل هو الآخر، فأن بريطانيا تتمسك به اديبا اكثر من اي شيء آخر. الاان تمسكها هذا قد اثار عليها نقد الدول الغربية الذي رماها حتى الامس القريب بالسير وراء سياسة خارجية ودبلوماسية مزدوجة الاهداف.

الخط الاقتصادي.

يشكل الخط الاقتصادي جانبا اساسيا ثابتا في السياسة الخارجية والدبلوماسية البريطانية. ويفسر بعض المعنيين في شؤون

الدبلوماسية البريطانية، ان الخط الاقتصادي يتعلق بصورة مباشرة بحياة الدولة. فبريطانيا التي نمت وازدهرت فيها الصناعة والانتاج قبل كثير من الدول الاخرى، وجدت ان السبيل لبناء دولة قوية، يتم في ظروف السلم، عن طريق بناء اسطول تجاري عالمي نشيط يستطيع ان ينقل ويتبادل السلع البريطانية الى انحاء العالم كافة، بالمواد الاولية التي تحتاجها صناعاتها وبالمواد الغذائية التي يحتاج اليها مواطنوها. ولقد عملت من جراء استمرار هذا الاسطول كل ما يعمل على حمايته ولنشر نفوذها في كل مكان عن طريق اقامة امبراطورية بريطانية عالمية. ولكن بريطانيا التي نجحت وربحت الملايين من وراء هذا التخطيط الاقتصادي التجاري في السياسة الخارجية والدبلوماسية، في الماضي، لم يعد بأمكانها المضي في هذا السبيل منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية، التي خرجت منها منهكة، ووجدت ان لا مناص من تغيير سياستها الكلاسيكية التي تجعل من لندن بنكا دوليا للأسترليني وموازنا تجاريا عالميا لدول الكومنولث التي كانت قد شدتها اليها شدا محكما يتيح لها تأمين ما تحتاجه من غذاء وتصريف ما لديها من منتوجات صناعية. ولم يكن تغيير هذا الامر بالشيء السهل اذ عز على بريطانيا تخليها عن مصالحها العالمية وعن كومنولثها استبدالها بمشروع السوق الاوربية المشتركة. الا ان مفاوضات بريطانيا، لم تجدها نفعا، اذ اصبح من الضروري لدوام بقائها وتجارتها الانضمام الى السوق الاوربية المشتركة. وبالرغم من كل

هذا التغيير الذي دفع بها الى تنزيل سعر الاسترليني اكثر من مرة، ومن ثم تردى قيمته امام الدولار، والتجارة مع امريكا وغرب اوربا، نقول بالرغم من كل هذا فأن بريطانيا لم تتخل نهائيا عن سلوكها التجاري الكلاسيكي الذي يقيم علاقات مع الاقاليم الواقعة خارج اوربا.

الخط الامني.

تنطلق اهداف سياسة الامن البريطانية تاريخيا من مبدأ توازن القوى في القارة الاوربية، ان مثل هذه السياسة التي كانت تتيح لبريطانيا ان تقوم بدور زعامة احلال التوازن بين الدول المختلفة، خاصة بعد ان اصبحت سيدة البحار، واستمرت كذلك حتى الحرب العالمية الثانية، لم يعد بأمكانها احلال مثل هذا التوازن، بعد الحرب المذكورة، مما دعاها الى اقناع امريكا بتزعم الغرب الاوربي ضد تهديد المعسكر الشرقي الذي تتزعمه روسيا. وهكذا اصبحت سياسة امن بريطانيا اليوم، خاضعة لقيادة الحلف الاطلسي الذي تتزعمه امريكا. الا ان هذه الزعامة الامريكية التي لم تجد بريطانيا البديل لها، قد سببت لها ازمات نفسية نجمت عن اعتقادها بنقص خبرة امريكا في الشؤون العالمية خاصة ما يخص آسيا والشرق الاوسط بالذات. ولقد حاولت بريطانيا ان تبقى على نفوذها في منطقة الشرق الاوسط ذات المركز الحيوي والممول الرئيسي للبترول والمواد الاولية التي تحتاجها بريطانيا ويحتاجها الغرب،

الا ان نزولها الى دولة كبرى من الدرجة الثانية عسكريا، قد اجبرها على التخلي التدريجي عنه لأمريكا، رغم انه تخل يتم بالرغم منها.

واذا كان لنا ان نقف على السمات البارزة في الدبلوماسية البريطانية التي سارت عليها من وراء الخطوط العريضة المار ذكرها، لتبين لنا ما يلي :

اولا: الدبلوماسية القائمة على توازن القوى

ان من اهم السمات الثابتة في الدبلوماسية البريطانية هي اخذها بمبدأ توازن القوى. ومبدأ توازن القوى هذا نابع من الطابع الانعزالي التقليدي في السلوك البريطاني ومن الحذر الشديد عند التعامل مع الآخرين. ومثل هذه الدبلوماسية قد وصفها النقاد بأنها دبلوماسية انتهاز الفرص.

ثانيا -الدبلوماسية القائمة على عدم الثبات

ترى بريطانيا ان الطريق الافضل لتحقيق المصالح هو تحاشي وضع سياسات ثابتة بعيدة الاهداف. ومما يؤيد ذلك ان رؤساء، الدبلوماسية البريطانية المبرزين من امثال كاننك وبالمرستون كانا يعترضان دوما على ((اتخاذ قرارات ثابتة لأحتمالات الزمن)). (١٦) وافضل مثال على ذلك الخليج العربي.

ثالثا - دبلوماسية تحاشي الالتزام الدقيق

ان الدبلوماسية البريطانية تتحاشي اي التزام دقيق. واذا ما التزمت بشيء فأنها تلتزم بألتزامات عامة. وافضل مثال على ذلك ما

جاء من عموميات في وعد بلفور في ٢ تشرين الثاني عام ١٩١٧ الذي جاء فيه عبارة انشاء وطن قومي لليهود في فلسطين.. . الخ ومثل هذا الالتزام ليس انه عمومي وحسب وانما هو خال من الدقة ايضا لأنه اعتبر العرب الفلسطينيين اقلية وهو عكس الحقيقة تماما.

رابعا - دبلوماسية انتقاء الالفاظ بذكاء لتحقيق النجاح بأرخص الاثمان

لقد حرصت بريطانيا على صياغة الالفاظ بذكاء لتعطى اكثر من معنى واحد بما يحفظ تحقيق النجاح بأرخص الاثمان. وافضل مثال على ذلك قرار مجلس الامن في ٢٢ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٦٧ الذي اشرف على تحريره مندوبها الدائم اللورد كارادون. والذي فسره الاسرائيليون بأنه لا يعني الانسحاب من جميع الاراضي العربية وانما الانسحاب من اراض عربية: اي ان بأمكان الاسرائيليين الاحتفاظ بالارض، مستفيدا بذلك من ثغرة مفتعلة في اختلاف اسلوب التعبير في النص الانكليزي عنه في النص الفرنسي.

ومثل هذه السمة في الدبلوماسية البريطانية يجعل منها ان تكون دبلوماسية المخادعة بالالفاظ وبالمظاهر دون الالتزام بالجوهر.

خلفيات وابعاد الدبلوماسية الفرنسية.

من الممكن القول، وبوجه عام، ان الاساس الذي تنطلق منه الدبلوماسية الفرنسية، وهي المعبرة عن السياسة الخارجية، ينبثق من فكرة بناء ودوام مجد فرنسا. ولقد رأت فرنسا، عبر الاجيال الطويلة، ان مجدها يمكن تحقيقه (١)- عن طريق بناء مركز ممتاز لها في اوربا(١٧)، و (٢)- عن طريق بناء امبراطورية عظيمة و (٣)- عن طريق احتلالها مركزا عالميا مرموقا.

ولقد ظل امر التوفيق ما بين هذه الابعاد الثلاثة شغل فرنسا الشاغل لها لسنين طويلة.

وحينما يقف الدارس على مضامين هذه الاهداف وابعادها، يجد ان اهم ما شغل فرنسا على الصعيدين الاوربي والعالمي هو ليس تأمين حدود طبيعية والحفاظ على امن وسلامة اقليمها وحسب، وانما تبوؤها مركزا يمكنها من زعامة اوربا الغربية(١٨). وضمانا لتحقيق مثل هذا الهدف، فقد تبنت فرنسا سياسة اقامة توازن اوربي يمنع قيام اية دولة اخرى من السيطرة على الشؤون الاوربية. وبعبارة ادق، سعي فرنسا على ان تكون اقوى دولة في اوربا الغربية، بحيث تمكنها هذه القوة من ان تلعب دور الحكم اذا ما نشب الخلاف بين دولها، وذلك بأن تصد المعتدى عنها وتحمي من

يطلب الحماية منها سيما الدول الصغيرة.
ولقد بدت فرنسا اكثر حساسية بشأن سياستها الاوربية في كل فترة كانت تخشى فيها من تبدل ميزان القوى الاوربية. ولقد كانت فترة ما بعد الحرب العالمية الاولى من الفترات التي زادت في حساسية فرنسا من اجل ضمان توازن دولي اوربي، يحفظ لها امنها وسلامتها، ولا يتيح لألمانيا اعتلاء اي مركز تهدد من ورائه مكانة فرنسا. ولذلك فأنها سعت على تقسيم المانيا، كما سعت في اقناع الدول الاخرى سيما بريطانيا في تأييد موقفها من الجهة الاخرى.
ولقد وصلت حساسية فرنسا قمتها، بعد الحرب العالمية الثانية ازاء سياسة ميزان القوى الاوربية، خاصة بعد ما لاقته من المانيا من عدوان واحتلال وما صحبه من تقليل لشأنها في الميدانين الاوربي والدولي. فكان همها الاكبر هو العمل على ان تكون المانيا مجزأة بين الدول الكبرى، وذلك خوفها من استعادتها لقوتها مجددا وتهديدها لأمن فرنسا، ذلك الامن المتمثل بحدودها الطبيعية. وبمركزها القيادي في اوربا الذي لا تنازعه اية دولة اخرى. ولذا فأن اول خطوة اتخذتها فرنسا في الاربعينات هي الاتفاق مع الاتحاد السوفيتي في معاهدة مساعدة متبادلة لأتخاذ التدابير الضرورية ضد اي تهديد محتمل يصدر مجددا عن المانيا.
وكم كانت رغبة فرنسا في ان تشاركها كل من الولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا في تثبيت مبدأ استمرار تجزأة المانيا، الا ان الحرب الباردة التي تفاقم امرها بين الشرق والغرب في الخمسينات

دفعت امريكا وبريطانيا، الى توحيد الاجزاء التي يسيطر عليها الغرب، بما في ذلك الجزء الفرنسي، والى تكوين كتلة واحدة امام ما عرف بألمانيا الشرقية. ومع كل هذا فقد ظلت مخاوف فرنسا قائمة في ذهنها من ان اية تقوية لألمانيا معناها نهاية زعامتها وقيادتها لأوربا.

ولكن واقع فرنسا بعد الحرب، وواقع تطورات الحرب الباردة في السياسة الدولية فرض على فرنسا وعلى دول الغرب الاخرى اقامة منظمة معاهدة شمال الاطلسي. ولقد بدا امام فرنسا ان انضمامها هو الطريق الوحيد لضمان استقلال وسلامة امبراطوريتها، وانه يؤمن لها الحماية من اي تطور في وضع المانيا.

ولكن كل ما قامت به فرنسا لم يمنع دخول المانيا الى تشكيلات منظمة حلف شمال الاطلسي. ذلك ان الحرب الباردة التي ازدادت حدة بين الغرب والشرق قد دفعت امريكا الى التفكير بتسليح المانيا، هو الامر الذي اثار مخاوف فرنسا التقليدية بالذات. وازاء هذه المخاوف، التي لم تلق اذنا صاغية من الولايات المتحدة وبريطانيا، فقد اضطرت فرنسا الى التفكير بطريقة جديدة تخرجها من مخاوفها. وقد تفتقت حيلتها الجديدة، في الاقتراح بتأسيس جيش اوربي غربي (١٩). موحد تشترك فيها الدول الغربية وتكون المانيا واحدة منها وتخضع لقيادة اتحادية.

الا ان فرنسا ما ان تخلصت من محنة عدم منافسة المانيا لها حتى وقعت في محنة اخرى تمثلت في ان الاشتراك في جيش اوربي قد

يجرها الى حرب ضد الروس، الامر الذي يؤدي الى مخاطر جديدة. هذا من جهة ومن الجهة الاخرى، فأن ازدياد القوات الامريكية في باريس، مقر الحلف الاطلسي، قد ادى الى تعاظم نفوذها لا في فرنسا وحدها وانما في اوربا الغربية بأسرها، ومثل هذه الحال يجعل منها تابعا لأوامر امريكا، الامر الذي يقضي على البقية الباقية من آمالها في استعادة مجدها في اوربا. وازاء ذلك، بدت فرنسا تعرب عن نزعات حيادية تقوم في فحواها على ان فرنسا بموقعها في صميم اوربا، وبتاريخها الامبراطوري والعالمي، تستطيع ان تلعب دور الحكم في عالم يسوده الانقسام بين الشرق والغرب. بمعنى ان فرنسا بما لها من ميزات قيادية، تستطيع عن طريق حياديتها ان تحقق استقلالها، وان تستعيد نفوذها. وفي الحقيقة فأن اول من بنى هذه الافكار الحيادية هو الجنرال الراحل ديكول. فلقد رأى ديكول ان الاخذ بيد فرنسا نحو المجد، لا يمكن ان يتحقق بتبعيتها لأحد المعسكرين، وانما يمكن ان يتم بأطلاق يدها للتصرف بحرية وفقا لما تمليه مصالحها وسلامتها ومجدها. وهذا يعني ان لكل دولة، امانيها ومصالحها بمعزل عن العقيدة التي تؤمن بها. فأماني ومصالح فرنسا تقضي كما رآها ديكول، بالتصرف بحرية في اقامة العلاقات مع الغرب، كما تقضي بألانطلاق بحرية نحو العالم. فأذا ما تم ذلك، فأن فرنسا تصبح سيدة نفسها وليست تابعة لأحد. وكأن لسان حال ديكول يقول ان فرنسا الامبراطورية والعالمية لا يجب ان تصفى على حساب المعسكرين، حتى وان

ارتبطت فرنسا بأمريكا في منظمة الحلف الاطلسي.

ان احتكار امريكا للسلاح النووي في الجيش الاوربي الموحد يدعو فرنسا المطالبة بالمثل، كما يدعوها الى ان تكون دولة نووية، والا ضاعت في تبعية الغير. وعلى هذا الاساس اقام ديكول العلاقات مع المعسكر الاشتراكي ومع غيّره، وخاطب بمثل هذه النغمة.

وقد كان امام ديكول، للأخذ بيد فرنسا نحو المجد، انقاذها من مشكلتين عويصتين اخريتين، لازمتاها لزمن طويل : الاولى وهي عقدة المانيا. واما الثانية فهي عقدة الامبراطورية الفرنسية ومستعمراتها المنتشرة في العالم.

ولقد قدر لفرنسا في عهد منقذها ديكول معالجة كل من هاتين المشكلتين المستعصيتين بطريقة تؤمن لفرنسا شموخها وكرامتها. فأما بشأن عقدة المانيا، فقد تمكن ديكول من خلال التفاهم مع المستشار اديناور في الحصول على ضمانات لفرنسا (٢٠)) يتيح لها في السير وفق سياسة تقوم على تعاون دول اوربا فيما بينها لتشكيل قوة ثالثة لها شأنها امام كل من المعسكرين المتخاصمين : حتى اذا ما تحقق ذلك، عندها تكون مقدرات اوربا بيد اصحابها الاوربيين (٢١). ولاشك ان مثل هذا السلوك الاوربي الديكولي يمكن بنظر ديكول ورفاقه القادة الفرنسيين الآخرين، من اطلاق يد فرنسا من جديد لتلعب دورا قياديا في اوربا. وهو بحد ذاته سلوك يؤدي النتيجة الى التقليل من نفوذ امريكا المتعاظم. وعلى هذا

الاساس انسحب ديكول من التنظيم العسكري في منظمة الاطلسي، وطلب على اثرها نقل مقر الحلف من باريس.

ولم يبق امام ديكول، بعد السير في سياسته الاوربية، الا انقاذ فرنسا من عقدة الامبراطورية (٢٢). فلقد وجد ديكول ان الاستمرار في سياسة الانفاق على الامبراطورية، سوف يؤدي بها الى الهاوية. واذا لم يجرأ احد من سياسيي فرنسا وقادتها من قبل ديكول ان يخاطب الفرنسيين ان على فرنسا معالجة امور الامبراطورية بطريق جديد، فان ديكول قد فعل ذلك. لقد تمكن ديكول من اقناع شعبه، بأن مجد فرنسا يتطلب النظر اليه بروح جديدة، تختلف عن الروح العسكرية والسيطرة الاستعمارية المباشرة. انه يتطلب النظر الى المستعمرات لا عن الطريق العسكري والاستعماري المتسلط، وانما عن الطريق الاقتصادي القائم على التعاون. ذلك لأن المعركة اليوم، هي معركة اقتصادية قبل كل شيء آخر. لقد قال للفرنسيين ان اعطاء الحرية للمستعمرات لتقرر امرها، سوف يتيح لفرنسا ان تحقق مجدها بأسلوب جديد. وقد كان لديكول ذلك. وبذلك استحق ان يكون منقذ فرنسا الحقيقي.

واذا كان ديكول قد غاب عن المسرح فأن خلفاءه ظلوا يسيرون في الاطار العام على منواله. واذا ما اردنا ان نلقى بعض الضوء على اهم سمات دبلوماسية فرنسا من خلال مشكلاتها ونجاحاتها وفشلها فأنه بالامكان القول :

سمات الدبلوماسية الفرنسية

(١)- الدبلوماسية الفرنسية هي دبلوماسية تقليدية. فلقد ظلت ولزمن طويل تنادي بضمان حدود طبيعية للجمهورية (الراين والالب والبرنيه) وبقاء فرنسا ذات شأن ونفوذ في اوربا.

(٢)- وكان الطابع العام للدبلوماسية الفرنسية لفترة الحربين العالميتين وما بعدهما هو التوتر والقلق والافتقار الى المرونة. ومبعث هذا القلق هو الخوف من عدو تقليدي.

(٣)- ان سياسة ودبلوماسية الحدود الطبيعية للجمهورية والمحافظة عليها قد فرض عليها تركيز الاهتمام على القوة العسكرية. بمعنى ان الحدود الطبيعية لايمكن ضمانها الا بسياسة ودبلوماسية قوة. وقد كان بهذا النمط من السياسة والدبلوماسية الذي تجاهل الروح القومية في اوربا، ان عززت هذه الروح فيها فرنسا نفسها.

(٤)- بدت على الدبلوماسية الفرنسية منذ عهد ديكول سمة الدبلوماسية الواقعية: التي تمثلت بحل المشكلات الاستعمارية وتوجيه الدبلوماسية لتأخذ الطابع الاقتصادي والتقني وبذلك كسبت الكثير من دول افريقيا وآسيا وفي مقدمتها اقطار الوطن العربي.

(٥)- الدبلوماسية الفرنسية غنية بتراثها. فقد زخرت برجال تميزوا بالجاذبية والذكاء ودقة الملاحظة منذ ايام فرانبس الاول وريشليو الى ايام بوّل كامبون وبرتلو، مما جعلها ان تكون

نموذجا يحتذى به من قبل دول العالم. واذا ما اضفنا الى ذلك غنى اللغة الفرنسية بمعانيها ومصطلحاتها الى جانب كل ما تقدم، لفهمنا لماذا اصبحت اللغة الفرنسية اللغة الدبلوماسية العالمية الاولى التي استمرت حتى الحرب العالمية الثانية لتتقدمها اللغة الانكليزية ولكن دون ان تفقد صفتها العالمية الى جانب الانكليزية حتى اليوم.

(٦)- ولكن ما يعاب على الدبلوماسية الفرنسية افتقارها الى التسامح جنبا الى جنب مع التطرف في الواقعية والغرور في بعض الاحيان، وهو ما يجعلها ان لا تحقق غاياتها في كثير من الاحيان. وربما كانت مواقف فرنسا في عهد ميتران إبان احداث ازمة الخليج الثانية من افضل الامثلة على ذلك، هذا اذا ما استثنينا ماوجه لميتران من نقد في السير في اتجاه التبعية لأميريكا.

هوامش الفصل السابع

(١) انظر الدبلوماسية العربية الاسلامية من هذا الكتاب.

(٢) تتضمن الاستراتيجية الامريكية الخارجية فحوى سياستها الخارجية ودبلوماسيتها.

ويرى Austin Ranneys انها : تقوم على كل من المصالح الوطنية والمثل العليا التي يؤمن بها الامريكيون. وهو يوحي بذلك الى ان السياسة الخارجية الامريكية ودبلوماسيتها تجمع مابين كل من مصالح امريكا الوطنية والمباديء والافكار التي تضمها الديمقراطية الامريكية الغربية. انظر كتابه Governing of man ، ترجمة د. حسن ذنون تحت عنوا ((سياسة الحكم)) جزء ٢ ، ص (٣١٥).

(٣) انظر Hans J. Morganthaw, Principles & Problems of Int. Politics (New York, Alfred A. Knopf. 1950, P 312

(٤) للرجوع الى التفاصيل انظر Charles a Lerche في كتابه The Cold War & After (الحرب الباردة وما بعدها ترجمة د. فاضل زكي محمد) ص ص (٦٤ - ٦٩).

(٥) للوقوف على تفاصيل هذه التحولات، انظر روي مكريدس مناهج السياسة الخارجية (الطبعة الثانية - ترجمة د. حسن صعب، ص ص (٣٤٩ - ٣٩٩)

(٦) للرجوع الى التفاصيل انظر

F.S. Northedge, The Foreign Policies of The Powers, Faber, &. Faber, London 1968

(٧) بعض هذه الشكوك كما يرى البروفسور، نورثج كانت قد نجمت عمن شعور روسيا القيصرية بأن حضارتها ورسالتها الحضارية فريدة في بابها وانها بالتالي تعلو على غيرها، المصدر السابق، ص (٧٥)

(٨) لقد ظل هذا التأكيد واضحا عبر مؤتمرات الحزب الدورية حتى مؤتمر العشرين للحرب الشيوعي عام ٥٦، الذي عبر في صيغة لينين - ستالين عن هذه الرسالة بوضوح حين ورد في احدى مقرراته الفقرة التي تقول : ((لايقضي على الحصار الرأسمالي، ولا يزال خطر التدخل الرأسمالي الا بأنتصار الثورة البروليتارية في عدة بلدان كبيرة على الاقل))

(٩) نورثج، مصدر سبق ذكره، ص (٧٣).

(١٠) انظر Palmer, مصدر سبق ذكره، ص (٨٢٢)

(١١) مكريدس مصدر سبق ذكره، ص (١٩٦) وما بعدها.

(١٢) نيويورك تايمز في ٢١ شباط ١٩٥٦

(١٣) نيويورك تايمز في ١٩ شباط ١٩٥٦

(١٤) مكريدس ، مصدر سبق ذكره، ص (٢٠٣)

(١٥) وصف خروشوف الاتجاه الجديد القائم على اللاعنف في تقريره الى المؤتمر الحادي والعشرين للحزب الشيوعي السوفيتي

بتاريخ ٢٧ كانون الثاني ١٩٥٩ بالقول :

" Relying on the might of the Socialist Cqmp, The Peace - Loving Nations will then be able to abandon plans for the New World."

وردت هذه المقتطفات في :

Current Soviet Politics III: The Documentary Record of the Extra - Ordinary 21st. Communist Party Gongress, Edited by Leo. Gruliow and the staff of the current Digest of the Soviet Press Columbia University, Press, 1960, P.58

(١٦) Eyre crowe: Memorandum- in the British document on the origins of war 1898- 1914, vol. III, ed. by G. P. Gooch & Temperly, London, 1928, p. 403

(١٧) وهذا المركز الاوربي الممتاز ينطلق من اعتبارات كثيرة يأتي في مقدمتها مركزها الرئيسي في الحضارة الاوربية. انظر Palmer , مصدر سبق ذكره، ص (١٠١١).

(١٨) يقول F. S. Northedge في كتابه

"The Foreign Policies of the powers"

"It is the belief that France is not only a natural political leader in Europe but also a natural cultural leader..."

P. (189)

(١٩) انظر مكريدس ، مصدر سبق ذكره، ص (١٠٢)

(٢٠) انظر تورثج مصدر سبق ذكره، ص (٢٠٧)

(٢١) انظر د. اسماعيل صبري مقلد. الامن الاوربي والتعاون السلمي بين المعسكرين : في مجلة السياسة الدولية العدد ٢٣٢، بريل (نيسان) ١٩٧٣ ص ص (٧٢ - ٧٣)

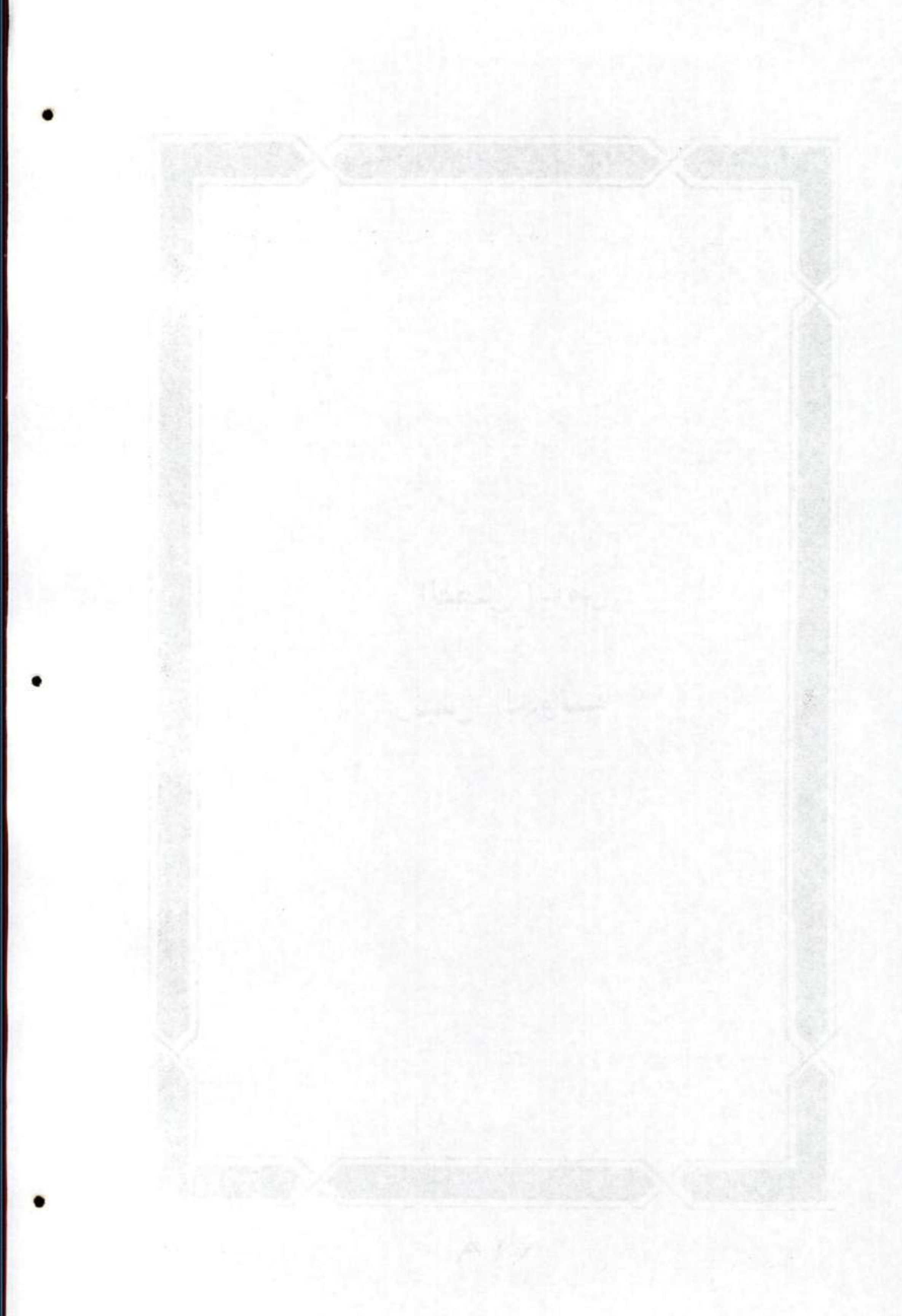
(٢٢) لقد ظلت نظرة الفرنسيين الى امبراطوريتهم (التي تتكون من فرنسا والمستعمرات) بأنها وحدة متماسكة وتشكل جزءا اساسيا من فرنسا. انظر

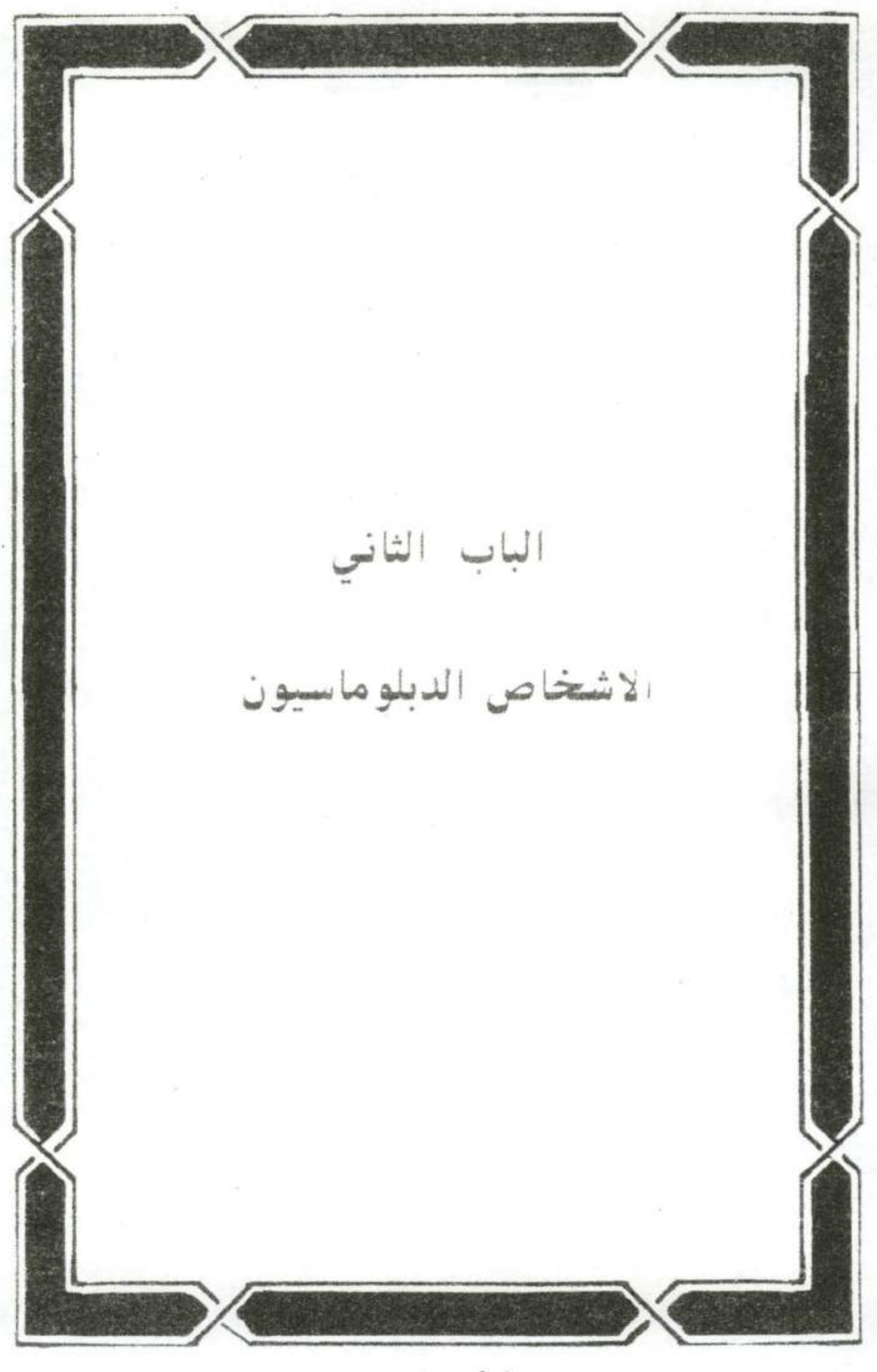
John e. Ranney. The Major Foreign Powers، P. 497.



الفصل الثامن

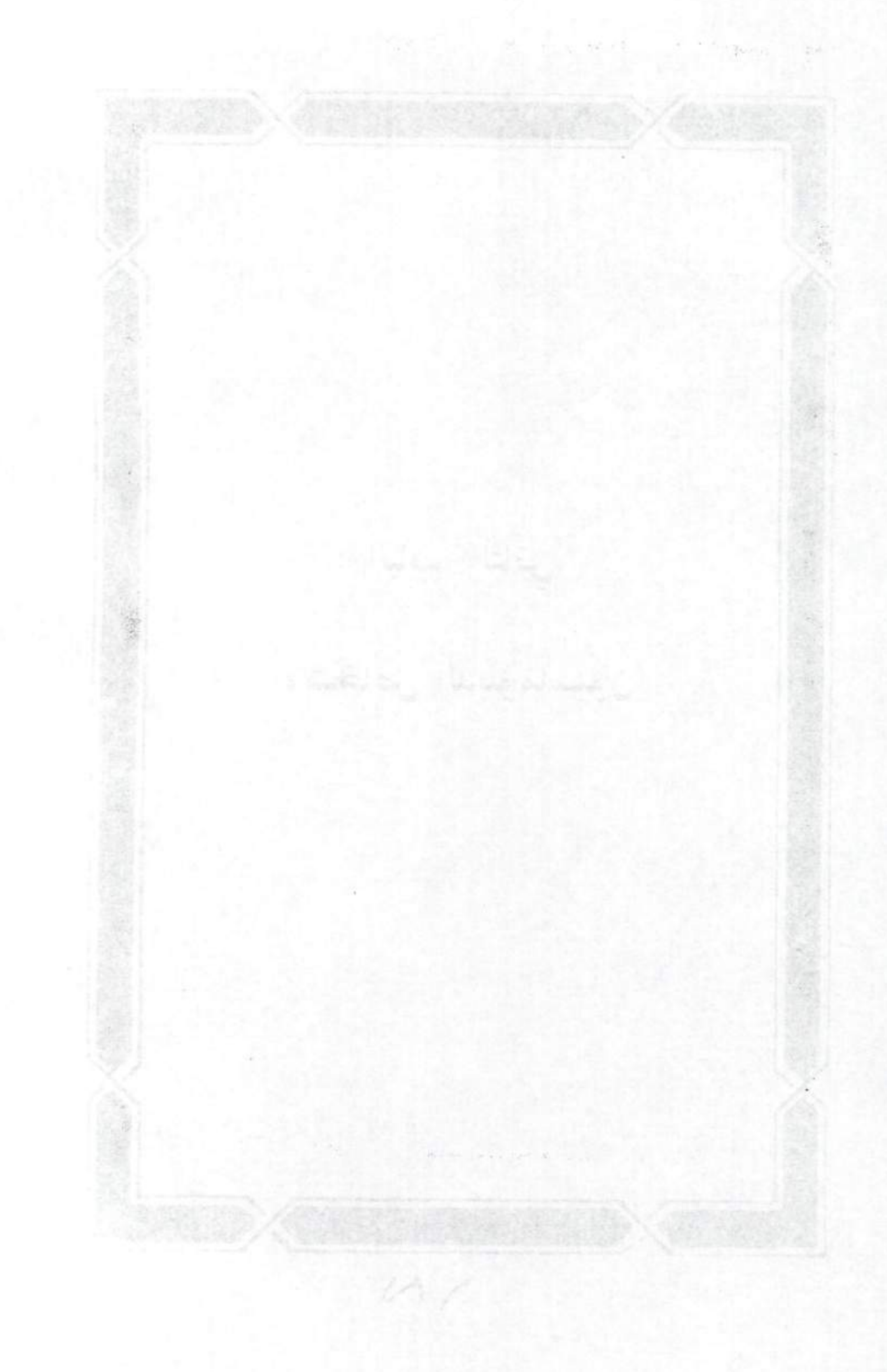
رئيس الدولـــة





الباب الثاني

الاشخاص الدبلوماسيون



الباب الثاني
الاشخاص الدبلوماسيون

الفصل الثامن
رئيس الدولة

لمحة عامة

يطلق على اعلى شخصية سياسية ودبلوماسية في الدولة اسم رئيس الدولة. فرئيس الجمهورية لأية دولة مثلا هو رئس الدولة. وفي الملكيات القديمة والحديثة يعتبر الملك الرئيس الاعلى للدولة (١). ولقد كان رؤساء الدول من الملوك قديما يهيمنون على الشؤون الخارجية لدولهم، وكانت المصالح الخارجية تقضي على اساس الزمالة والمجاملة والمصاهرة بينهم والى غير ذلك من الاعتبارات الشخصية. ومع ان رئيس الدولة لا يزال يتمتع بالكثير من الصلاحيات كونه المتحدث بأسم الدولة في الخارج، وارساله وقبوله المبعوثين الدبلوماسيين وابرامه وتصديقه المعاهدات واعلانه الحرب والسلم والهدنة، الا ان هذه الامور اصبحت في الزمن الحاضر مشروطة بعد ان كانت في الماضي ذات صفة مطلقة وغير مشروطة. ذلك ان العدد الاكبر من دساتير الدول قد اخضعت صلاحيات وممارسات رئيس الدولة لشروط معينة حتى في النظم

الرئاسية التي تمنح رئيس الدولة سلطات واسعة ومباشرة كما هو الحال في النظام الرئاسي الامريكي. فمع ان الرئيس الامريكي يتولى وفقا للدستور شؤون بلاده بنفسه ويسير دفة الحكم ويوجه السياستين الداخلية والخارجية، ويبرم المعاهدات بنفسه وبصورة مباشرة، كما فعل الرئيس نيكسون في موسكو في شهر ايار (مايو) عام ١٩٧٢ (٢). الا ان ذلك لم يكن ليعفيه من الرجوع الى الكونكرس لنيل مصادقته حتى بعد عقد المعاهدة المذكورة.

امتيازات وحصانات رئيس الدولة.

لرئيس الدولة امتيازات وحصانات يتمتع بها اثناء وجوده خارج دولته. ويتفق اغلب فقهاء القانون الدولي والدبلوماسية بأن الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها رؤساء الدول تقوم على اساس الاحترام المتبادل وهو مبدأ اساس في القانون الدبلوماسي. ويتمثل مبدأ الاحترام المتبادل بين الدولة هو انه يقوم على مبدأ المساواة بين الدول كمبدأ عام. وان مبدأ المساواة هذا قد جاء حصيلة التجارب الطويلة التي مرت بها الدول، بحيث وجدت ان السلام الدولي لا يمكن ان يحصل الا بقبول مبدأ المساواة بينها وهكذا قامت المنظمات الدولية مؤكدة في مواثيقها هذا المفهوم الحديث. وعلى هذا النحو جاء ميثاق هيئة الامم المتحدة ليؤكد على هذه المساواة بين الدول جميعا (٣). ومن مظاهر هذه المساواة التي اقرها الميثاق، هو ان التصويت يتم على اساس ان

لكل دولة صوتا واحدا. ومن مظاهر هذه المساواة ايضا. هوان ترتيب الدول في سجلات هيئة الامم المتحدة يقوم على اساس ان النظام الابجدي الذي تذوب فيه اية اعتبارات للتفرقة بين الدول.

وهكذا نجد ان المساواة بين الدول قد تبلورت في جملة مظاهر تأتي في مقدمتها المساواة بين رؤساء الدول كمظهر حي من مظاهر المساواة في السيادة.

ماهية امتيازات وحصانات رئيس الدولة

يتمتع رئيس الدولة، كبيرة كانت ام صغيرة، بأمتيازات وحصانات ابان ضيافته للدول الاجنبية. وهذه الامتيازات والحصانات تكون ذات طبيعة شخصية او قانونية او سياسية او تكريمية (احتفائية).

فأما ما يخص الحصانات الشخصية، فأنها تشتمل حماية شخص رئيس الدولة في اقليم الدولة المضيفة، بحيث لايجوز اهانته او مضايفته او اتخاذ اي اجراء قسري ضده.

ويترتب على الدولة المضيفة اتخاذ كل الاحتياطات التي تمنع وقوع اي اعتداء عليه بالسلاح او التهجم عليه وحتى منعها من قيام المظاهرات التي تعبر عن الاحتجاج والسخط لسياسته او زيارته. ودفعا من وقوع الدولة المضيفة في اي احراج، فأنها تشرع قوانين تنص على فرض عقوبات صارمة على مرتكبيها. والدولة التي تقصر في اصدار مثل هذه التشريعات فأنها تكون امام مسؤولية دولية كونها لم تتخذ الحماية الكافية لرئيس دولة ضيف.

والى جانب ما تقدم من حصانة شخصية لرئيس الدولة، فهناك الحصانة ذات الطبيعة القانونية، ومعناها انه لايجوز للدولة المضيفة مقاضاة رئيس دولة واخضاعه للأحكام المدنية او الجزائية. ومع ان بعض الدول ظلت تميز في حصانة رئيس الدولة القضائية المدنية، بين العمل الرسمي وبين العمل الشخصي الذي يتعلق بتملك العقار والارث والزواج والطلاق، الا ان معظم الدول اليوم تمنح الحصانة القضائية المدنية للرؤساء بصورة مطلقة تحاشيا منها المساس بكرامة رئيس الدولة وكرامة شعبه (٤).

اما بشأن الحصانة القضائية الجزائية فأنها تفرض على الدولة المضيفة الامتناع عن القاء القبض على رئيس الدولة المرتكب لجريمة ما، او توقيفه او محاكمته. الا ان امتناعها هذا لا يعني السكوت، وانما تطلب من رئيس الدولة المتورط في جريمة، تقليص فترة زيارته او انهاءها ومغادرته لبلادها. وحين تشكل الجريمة المقترحة خطورة على سلامتها وهيبتها وسمعتها، فأن الدولة المضيفة لاتكتفي بما تقدم، وانما قد تلجأ الى قطع العلاقات الدبلوماسية او الى اتخاذ اجراءات استثنائية عقابية (٥). والى جانب كل ما تقدم، فهناك الحصانات ذات الطبيعة السياسية، وتدخل الحصانة السياسية هنا لتحمي الدولة الضيف الذي يمارس نشاطا سياسيا يتعلق بسياسة دولته الخارجية والداخلية مثل توقيعه على المراسيم والمعاهدات او القائه خطابا سياسيا في مؤتمر دولي. هذا وان هذه الحصانة تفقد اهميتها وسريانها في الحالات

التي يخرق فيها رئيس الدولة حدود المجاملة الدبلوماسية او حدود سياسة الدولة المضيفة. وفي الحقيقة فأن مثل هذه الحالة وان كان التاريخ الدبلوماسي لاينفى وقوعها، ولكنها تظل في الحدود الاستثنائية.

اما بشأن الامتيازات التكريمية او الضيافية، فقد جرى العرف الدبلوماسي ان تمنح لرؤساء الدول مجاملة، وذلك لأظهار الصورة المتميزة التي يكرم او يستضيف الرئيس المضيف ضيفه. واهم ما تتضمنه هذه الامتيازات الاعفاءات من الرسوم الكمركية والضرائب لحقائبه ولهداياه وما يستورده من حاجات سلعية بغية اقامة حفلاته. واما بصدد الضرائب فأن العرف الدبلوماسي يقضي بحصر الاعفاءات في ما له علاقة بأعماله الرسمية، اي عدم شمول الاملاك الخاصة بالاعفاءات، الا ان العرف الحديث يسمح لرئيس الدولة بالاعفاء من الرسوم المباشرة لمشترياته الخاصة في البلد الضيف على اساس المجاملة ايضا.

حدود امتيازات وحصانات رئيس الدولة

تخضع امتيازات وحصانات رئيس الدولة لحدود تنتهي عندها استمراريتها. فما هو معروف ان رئيس الدولة الزائر لدولة اجنبية هو ان تستمر امتيازاته وحصاناته ما دام هو في موقعه الرسمي، ولكن اذا فقد رئيس الدولة موقعه الرسمي سواء اكان ذلك بتنازل منه لعرشه كملك او منصبه كرئيس جمهورية ام بعمل خارج

ارادته، كأن يخلع اذا كان ملكا او يقصى اذا كان رئيس جمهورية، فأن سريان الامتيازات والحصانات يتوقف على الحالة المعينة. ففي حالة استمرار اعتراف الدولة المضيفة بشخصية رئيس الدولة حتى بعد زوال مركزه وصفته الرسمية، ففي هذه الحالة تستمر الامتيازات والحصانات ويعتبر في هذه الحالة رئيسا في المنفى (٦). اما اذا فقد رئيس الدولة صفته الرسمية وطلب اللجوء الى الدولة التي يستضيفها او اية دولة اخرى، فأن ذلك يتطلب موافقة تلك الدولة على اللجوء، وعندها يصبح رئيس دولة سابق زالت عنه امتيازاته وحصاناته (٧).

حصانات وامتيازات مرافقو ومبعوثو الرئيس الشخصيين

يصطحب رئيس الدولة اثناء زيارته لدولة اجنبية مرافقين يطلق عليهم عادة اسم حاشية الرئيس. وحاشية الرئيس تضم اعضاء غير رسميين (زوجة الرئيس واولاده) واعضاء رسميين من مندوبيين وعسكريين. والسؤال الذي بصدد المرافقين هو هل ان المرافقين مشمولون بالامتيازات والحصانات التي يتمتع بها رئيس الدولة؟ وللأجابة على ذلك فأنه لابد من الاشارة الى ان بعض الفقهاء في القانون الدبلوماسي الدولي من رأى عدم شمولهم بالامتيازات والحصانات على اساس ان المرافقين ((لا يتمتعون بأية صفة

تمثيلية عن دولتهم او عن اي من سلطاتها العامة))(٨) الا ان البعض الآخر من الفقهاء لا يتفقون مع الفريق الاول، مستندين بذلك على انه لما كانت حاشية رئيس الدولة تتمتع بالحصانات والامتيازات، فأنه ((من باب اولى الاعتراف بأمتداد هذه الامتيازات لأسرة وحاشية رئيس الدولة وهو الممثل الاصيل لدولته ومنه يستمد المبعوثون الدبلوماسيون صفتهم التمثيلية التي تؤهلهم واسرهم وحاشيتهم للتمتع بالامتيازات المذكورة)) (٩). والواقع ان ما هو سائد في العصر الحديث هو شمول مرافقو الرئيس بالامتيازات كمظهر من مظاهر التكريم لشخص رئيس الدولة، ومظهر من مظاهر الصداقة بين الدول.

اما بشأن مندوبي او مبعوثي الرئيس الشخصيين الذين يوفدون بمهمات خاصة كتقديم التهاني او التعازي او القيام بمهمات فنية او ثقافية او سياسية كنقل رسالة سرية او لطلب الدعم والمؤازرة او لوضع الصيغة الاولية لأتفاق ما، او لنقل او شرح تفاصيل قضية او حادثة مهمة، فأنهم يدخلون عادة ضمن مهام الدبلوماسية الخاصة. وهذه الدبلوماسية الخاصة تقوم بها البعثات الخاصة التي تتولى مهمة التمثيل المؤقت والمحدد غالبا بموضوع واحد والذي يختلف عن الدبلوماسية العادية التي تتولى التمثيل الدبلوماسي الدائم والتي تعالج كل القضايا التي تهم العلاقات بين الدول (١٠). والشيء المهم الذي يجب الانتباه اليه هو ان البعثة الخاصة لها مهمة التمثيل المؤقت وانها غالبا ما تعالج قضية واحدة.

كما ان ما تجب الاشارة اليه ايضا هو ان البعثة الخاصة التي يرسلها رئيس الدولة، تختلف عن غيرها في كونها تمثل رئيس الدولة، وتعمل مندوبة عنه في اية مهمة يكلفها بها. وقد يجوز ان تتألف من عدة اشخاص يكلف احد اعضائها بمهام رئاستها، او قد تتألف من شخص واحد وعندها يسمى بالمندوب او المبعوث الخاص لرئيس لدولة.

والواقع ان المبعوثين الشخصيين سواء اكانوا فرادي ام جماعات فأنهم مشمولون بالحصانات والامتيازات ايضا : ذلك ان امتيازات وحصانات رئيس الدولة لا تمتد الى مرافقيه حسب، وانما تمتد ايضا الى من يرسلهم من مندوبين وممثلين.

هوامش الفصل الثامن عشر

(١) انظر بشأن المصطلحات، اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ (المادة الاولى)

(٢) اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ مادة (٣٧) فقرة (٢)

(٣) المصدر السابق نفسه.

(٤) المصدر السابق مادة (٣٣) فقرة (٢ - ٥)

(٥) المادة ٣٧ فقرة ٤ من الاتفاقية

(٦) يجب ان يميز هنا بين الشخص الفار من هياج الغوغاء وهو اللاجيء السياسي وبين الشخص الفار من وجه العدالة وهو المجرم الاعتيادي. وعلى هذا التمييز فأن بعض الدول كالولايات المتحدة الامريكية، على الرغم من انها لاتقر بايواء المجرمين الا انها تسمح بالالتجاء للشخص الفار من الغوغاء لمدة مؤقتة حفظا على حياته. انظر Fenwick مصدر اتى ذكره سابقا، ص (٤٧٣) وللحصول على التفاصيل الكاملة حول الموضوع انظر Feller & Hudson : Diplomatic & Consolar Laws and Regulations الجزء الثاني

(٧) انظر Pradeir-Fode're', Caus de droit Diplomatic II. p.267.

(٨) انظر Stuart مصدر سبق ذكره، ص (٢٣٠)

(٥) ومما تجدر الاشارة اليه هو ان الحصانات الرئاسية الجزائية قد اخذت منذ نهاية الحرب العالمية الاولى حدودا قانونية جديدة. ففي نهاية الحرب العالمية الاولى جرت محاولة لمحاكمة احد رؤساء الدول وهو الامبراطور غليوم الثاني بناء على اتهام وجه له من قبل الحلفاء يقضي بأدانته بأقترافه جرم دولي وذلك هو اشعال الحرب. ولكن لجوء الامبراطور الى هولندا التي رفضت تسليمه قد فوت على الحلفاء فرصة محاكمته. وقد تكرر هذا الامر بعد الحرب العالمية الثانية بتأليف محكمة نورمبرغ لمحاكمة مجرمي الحرب من رؤساء دول المحور. والاساس القانوني الذي استندت اليه المحكمة هو ان حماية القانون الدولي لايجوز ان تشمل ممثلي الدول الذي يرتكبون الجرائم الخطيرة، كجريمة اثارة حرب عالمية او جريمة القضاء على عنصر من عناصر البشرية، وان لا يكونوا في مأمن من العقاب. وعلى هذا الاساس اوصت الجمعية العمومية الثانية للأمم المتحدة بتأليف لجنة للقانون الدولي لتقديم توصياتها بشأن الجرائم الدولية التي تهدد السلم. ومما جاء في احدى التوصيات التي قدمتها لجنة القانون الدولي بشأن الرؤساء هو ان من يرتكب أمثال هذه الجرائم من رؤساء الدول والحكومات لا تعفيهم مناصبهم من تحمل مسؤوليات اعمالهم. المصدر السابق نفسه، ص (١٠٦).

(٦) على سبيل المثال كان جميع الرؤساء في المنفى ممن اقام في بريطانيا اثناء الحرب العالمية الثانية يتمتعون بالامتيازات

الكاملة.

(٧) ولعل من خير الشواهد على ذلك ملك مصر السابق (فاروق) الذي رفضت محكمة الاستئناف في باريس عام ٥٧ منحه الحصانة في الدعوى المقامة ضده من قبل المحلات المشهورة مطالبة اياه بتسديد قيمة مشتريات لزوجته السابقة ناريمان كان قد اشتراها قبل خلعه.

(٨) د. علي صادق او هيف، مصدر سبق ذكره، ص (٤٩)

(٩) المصدر السابق نفسه.

(١٠) انظر في هذا الصدد اتفاقية البعثات الخاصة الصادرة عن هيئة الامم المتحدة في ١٦ كانون اول (ديسمبر) ١٩٦٩ وكذلك التفسير الذي قدمه د. سموحي فوق العادة في كتابه الدبلوماسية الحديثة، المصدر السابق ذكره، ص (٥٢٥).

[illegible]

[illegible] (٧)

[illegible] ٧٥ [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible] (٦)

[illegible]

[illegible]

[illegible]

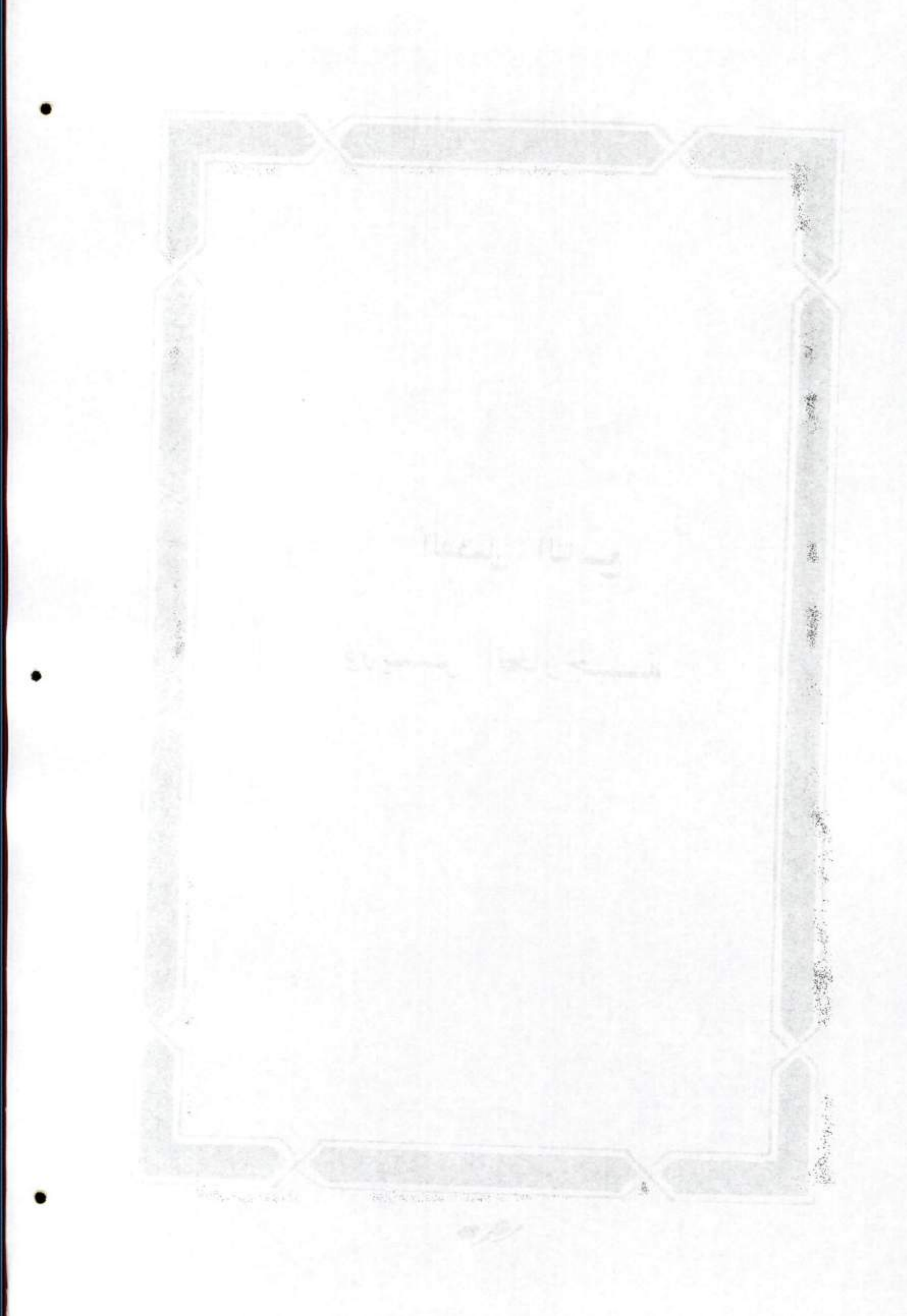
[illegible]

[illegible]



الفصل التاسع

وزيـــر الخارجيــة



الفصل التاسع

وزير الخارجية (رئيس الدبلوماسيين)

التعريف بوزير الخارجية

توجه وتدار العلاقات الخارجية في الدولة الحديثة عادة من قبل وزير الخارجية (١). وقد تعاظمت اهمية وزير الخارجية من خلال ما حصل من تقدم تكنولوجي بحيث سمحت سهولة المواصلات والاتصالات الحديثة في ان يدير العلاقات الخارجية مباشرة بنفسه على حساب الممثلين الموجودين في الخارج. ومما زاد في تعاظم اهمية وزير الخارجية ايضا تشابك وتعقد العلاقات اثر ما حصل من تقدم وتوسع وتطور في مسؤوليات الدول. وكان من الطبيعي ان تشابك علاقات الدول ومصالحها قد ادى الى ابرام المعاهدات والاتفاقيات لتنظيم هذه العلاقات وتنسيقها وذلك بهدف الوصول الى استقرارها النسبي. وكان لابد للدولة من مشرف على كل هذه الامور. وكان هذا الاشراف قد تجسد اول ما تجسد بظهور وزارة مستقلة لأدارة الشؤون والعلاقات الخارجية وظهور من يدير شؤون هذه الوزارة عام ١٥٨٩م في فرنسا ((حين اوكل الملك هنري الثالث جميع اختصاصات العمل الخارجي لأمين سر واحد فأصبح اول وزير خارجية ومنظم اول وزارة خارجية في التاريخ (٢).

وقد ظل وزير الخارجية مرتبطا ارتباطا مباشرا برئيس الدولة الى ان تطورت مفاهيم نظم الحكم بحيث انتقلت السيادة على اثرها من رؤساء الدول الى الشعوب، فأصبح وزير الخارجية مرتبطا بالحكومة وهي السلطة التنفيذية المنبثقة عن الشعب. وعلى الرغم مما حصل من تطور دستوري وديمقراطي في انظمة الحكم، فقد ظل الاختلاف قائما حول كيفية ممارسة وزير الخارجية لعمله. فقد غدا معروفا ان وزير الخارجية في النظام البرلماني هو اكثر مشاركة في صنع السياسة الخارجية منه في النظام الرئاسي (٣).

ومع ان العصر الحديث والمعاصر بالذات قد تميز بأزدياد مباشرة رئيس الدولة (او رئيس الحكومة في بعض الانظمة البرلمانية) للعلاقات الدولية بالمشاركة او الحضور في مؤتمرات القمة او في المؤتمرات الاجتماعية الولية، الا ان مثل هذه المشاركة او الحضور هي وقتية وليست دائمية.

اختيار وزير الخارجية

لقد تعاظمت اهمية وزير الخارجية في العصر الحاضر بحيث اصبح المشرف والمنسق والموجه لعلاقات دولته الخارجية بصورة دائمية. ولما كان القيام بمثل هذه المهمات يتطلب اشخاصا يمتازون بمواهب وقدرات تفوق الرجل العادي، من هنا برز الاهتمام في العناية الفائقة في اختيار الدول لوزراء خارجيتها من بين رجالها الذين يمتازون بكفاءتهم العلمية ومواهبهم الخاصة

وتجربتهم الطويلة في شؤون السياسة الدولية. ولعل اهم ما تتسم به الكفاءة العلمية والموهبة الخاصة سعة الاطلاع بتاريخ العلاقات بين الدول ومعرفة القوانين الدولية وتطوراتها وقوة الذاكرة والاتقان للغات العمل العالمية الانكليزية والفرنسية او احداهما على الاقل. وثمة سجايا متميزة لابد من توفرها في من يشغل مثل هذا المنصب الخطير في الدولة. من ذلك مثلا تملكه لعقل راجح وتفكير عميق لفهم حقيقة اهداف ونوايا ونشاطات الدول على الصعيد الخارجي. ومنها ايضا رباطة الجأش وقوة الاعصاب امام الاحداث والازمات المفتعلة منها وغير المفتعلة التي تسعى الى زعزعة استقرار بلاده وتهديد امن ومصالح تلك البلاد المادية والمعنوية.

ان تعيين وزير الخارجية غالبا ما يرتبط بصفة سياسية خاصة، وانه يمثل خطاً او اتجاها معينا (٤). وعليه فأن بقاء وزير الخارجية في منصبه يعنى لدى محللي السياسات الخارجية استمرار الاتجاه السياسي المعين والسياسة الخارجية التي تعبر عنه. وعلى هذا النحو فأن الدول تفسر تغيير وزير الخارجية بأنه دليل على تغيير في اتجاهها السياسي وسياستها الخارجية او وسائلها. ومن هنا نجد ان الدول تحرص على ابقاء وزير الخارجية اطول مدة ممكنة كتعبير للدول الاخرى بأنها باقية على الاتجاه السياسي العام الذي تحمله سياستها الخارجية.

ومن بين التقاليد الدبلوماسية السائدة ان يبادر وزير الخارجية

الجديد بأخطار السفراء المعتمدين في بلده وسفراء دولته في الخارج بأمر توليه هذا المنصب، ولكن ما حصل من تطور في وسائل الاتصالات المواصلات قد قللت من شأن هذه المبادرة. فقد اصبح من الممكن للسفراء المعتمدين والسفراء الوطنيين التقاط أنباء تعيين وزير خارجية اية دولة بكل سرعة. وهكذا فأننا نجد في ايامنا ان السفراء المعتمدين بمجرد معرفتهم بتعيين وزير خارجية جديد، فأنهم وبرئاسة عميد السلك الدبلوماسي يطلبون وبشكل جماعي تقديم التهاني للوزير الجديد. وردا على ذلك فأن وزير الخارجية يستقبلهم بحضور وكيل الوزارة مصافحا كل فرد منهم مبديا ملاحظاته التي تتناسب وعلاقة دولته بدولتهم. وغالبا ما يوجه اليهم كلمة تعبر عن رغبته في بذل جهوده لتنمية العلاقات مع دولهم. وقد يرد عميد السلك الدبلوماسي بعبارات تنم عن شكره لأستقبالهم وتمنياته له بالنجاح. اما زملاؤه وزراء خارجية الدول الصديقة فأنهم غالبا ما يرسلون الى وزير الخارجية الجديد برقيات تهنئة الذي بدوره يجاوب عليها جميعا بالشكر. كما ان السفراء الوطنيين، وقبل ان تأتيهم اية اشارة رسمية من وزير خارجيتهم؛ فأنهم يبادرون بأرسال كتب او برقيات التهنئة للوزير الجديد، الذي يرد عليهم جميعا بدوره وزير الخارجية. ومع ذلك فقد تستدعي بعض الحالات وزير الخارجية ان يخطر سفراء بلاده في الخارج، بتعيينه معبرا عن سروره في التعاون معهم ورغبته في تسهيل مهمتهم على النحو الذي يوضحه النموذج التالي :

اعلمكم ان (جلالة الملك او فخامة الرئيس او سيادة الرئيس) قد عهد الي القيام بأعباء وزارة الخارجية. ويسرني بهذه المناسبة ان اعرب لكم عما اشعر به من ارتياح للتعاون معكم في سبيل خدمة المصلحة العامة، آملا ان تكون علاقاتنا على افضل ما يكون من انسجام وتعاون حميمي. واني اعتمد على اخلاصكم وتفانيكم في اداء المهام الملقاة على عاتقكم مؤكدا انكم ستلاقون مني كل مساعدة وتشجيع)).

اختصاصات وزير الخارجية :

وحينما ننتقل الى الحديث عن المهام الاساسية التي يضطلع بها وزير الخارجية، فأن بأمكاننا القول ان اختصاصات وزير الخارجية تحددها قوانين وتقاليد كل دولة. وفي الحقيقة فأن قوانين وتقاليد اية دولة ما هي الا جوانب تفصيلية لمهام وزير الخارجية. اما الجوانب الاساسية في مهامه واختصاصاته فتكاد تتماثل فيها الدول بالنظر الى ان طبيعة العمل هي واحدة، وتلك هي ادارة الشؤون الخارجية للدولة. وفي ضوء ما تقدم، يمكن اجمال مهام وزير الخارجية عموما بأنها تلك المهام التي تتصل بكل ما يعمل على رفع شأن دولته وسمعتها وحماية مصالحها وحقوقها في العالم الخارجي : وذلك من خلال توطيد الصداقة والمودة مع الدول الاخرى سواء أكان ذلك بالمراسلات او المفاوضات او المعاهدات والاتفاقات التي يعقدها معها. ولتحقيق ما تقدم فأن وزير الخارجية

يقوم بما يلي :

(١)- الاشراف على سير المفاوضات وتوجيهها الوجهة التي لا تتعارض وسياسة بلاده الخارجية، والوقوف بدقة على الوثائق الرسمية التي تقدمها دولته في سبيل الوصول الى النتائج المتوخاة.

(٢)- السهر على حسن تنفيذ المعاهدات والاتفاقات التي تعقدها دولته مع الدول الاخرى.

(٣)- استقبال الممثلين الدبلوماسيين المعتمدين لدى دولته واستلام نسخ اعتمادهم وحضوره برفقة رئيس الدولة عند تقديمهم اوراق اعتمادهم اليه ومنحه البراءة للقناصل.

(٤)- العمل الدؤوب على حماية حقوق ومصالح دولته في الخارج.

(٥)- اقتراح تعيين الممثلين السياسيين والاقتصاديين والاشراف على كتب اعتمادهم وتقوبضهم وتقصي امر تمتعهم بأمتيازاتهم وحصاناتهم.

(٦)- تمثيل الدولة في المؤتمرات والهيئات والمنظمات الدولية.

(٧)- الكشف عن فحوى ومضمون السياسة الخارجية لدولته كلا او جزءا امام الرأي العام الداخلي والخارجي، وتوضيح كل ما يوجه اليه من اسئلة واستفسارات في المجلس الوطني (او البرلمان) ولجنة الشؤون الخارجية المنبثقة عنه.

امتيازات وحصانات وزير الخارجية :

لوزير الخارجية صفتان رسميتان. الصفة الاولى وهي التي تتمثل في كون وزير الخارجية ينوب عن رئيس الدولة في تمثيل دولته في شؤونها الخارجية. وعليه فأن وزير الخارجية يتمتع اثناء وجوده في دولته او دول اجنبية وهو يؤدي عمله الرسمي بكل الامتيازات والحصانات التي قد اقرت لرئيس دولته (٥) الا ان الشيء الذي يجب الانتباه اليه هو ان وجود وزير الخارجية بصفة شخصية (كالأجازة او الاستشفاء او الاستجمام) لا يعطيه حق المطالبة بأمتيازاته وحصاناته وذلك لأنتقاء مبرراتها (٦) بخلاف رئيس الدولة الذي تستمر امتيازاته وحصاناته في رحلاته الشخصية، والتي تمنحها له الدول على اساس المجاملة.

اما الصفة الثانية فتتمثل في كون وزير الخارجية رئيس الدبلوماسيين والمرجع بالنسبة لهم في تنفيذ سياسة دولته الخارجية. ولما كان للدبلوماسيين الذين يترأسهم حصانات وامتيازات حددتها واقرتها الاتفاقيات الدولية التي كان آخرها اتفاقية فينا لعام ١٩٦١، فأن من باب اولى ان يتمتع رئيسهم بهذه الامتيازات والحصانات.

وزير الخارجية ورئيس الوزراء :

يغفل بعض الكتاب الاشارة الى مركز رئيس مجلس الوزراء

(رئيس الحكومة او رئيس السلطة التنفيذية) عند بحثهم موضوع تمثيل الدولة في الخارج. وفي الحقيقة فأن مركز رئيس مجلس الوزراء يزداد اهمية كلما كانت السلطات الممنوحة لرئيس الدولة محددة. وهذه الحالات تظهر عموما تبعا لطبيعة النظام السياسي والدستوري. واهم ما تجب الاشارة اليه في هذا الصدد، هو ان الدساتير التي تحدد سلطات رئيس الدولة تجعل من رئيس الوزراء رئيسا للسلطة التنفيذية الذي يمارس صلاحياته بمساعدة عدد من الوزراء يختارهم بالاتفاق مع رئيس الدولة. ويكون رئيس الوزراء في مثل هذه الحالة مسؤولا امام مجلس الدولة النيابي المنتخب من قبل الشعب. ولا يختلف في ذلك النظام الملكي عن النظام الجمهوري طالما ان دستور كل منهما قد حدد صلاحيات رئيس الدولة واعطى مسؤولية السلطة التنفيذية الى رئيس مجلس الوزراء.

والذي يتبين مما تقدم، ان وزير الخارجية يصبح في الحالات المشار اليها احد الوزراء الذين يضمهم مجلس الوزراء. وان رئيس هذا المجلس هو رئيس مجلس الوزراء او رئيس الحكومة. وتأسيسا على ذلك، فأن رئيس الوزراء يصبح المسؤول الاعلى في ادارة الشؤون الخارجية. وفي الواقع ان كثرة المهام الملقاة على رئيس الوزراء في وقتنا الحاضر لا تسمح له في الاشراف على شؤون دولته الخارجيةباستمرار على تنفيذ سياسة بلاده الخارجية وحسن سيرها بما يضمن مصالحها وامنها واستقرارها. ولكن وعلى الرغم من عظم مسؤوليات رئيس الوزراء فأن مسالة اقامة وتنمية العلاقات

مع الدولة الاخرى مسألة مهمة وهي تفرض نفسها على رئيس الوزراء متابعة شؤونها وابداء رأيه لوزير الخارجية ازاءها، وان اي اختلاف قي ينشأ في وجهات النظر بينه وبين وزير الخارجية، فأن وجهة نظر رئيس الوزراء هي الاكثر رجحاناً، سيما اذا كان ذلك يتعلق في قضية خارجية لها انعكاس على الشؤون الاقتصادية او المالية او العسكرية، او شؤون الوزارات الاخرى التي يفرض عليه مركزه للتنسيق بينها وبين وزارته بهدف تحقيق المصالح العامة للدولة.

وصفوة القول فأن اهم ما يجب لفت الانتباه اليه هو ان رئيس الوزراء (او رئيس الحكومة) هو المسؤول نظريا وعمليا عن السياسة الخارجية والاشراف عليها. ولكن هذا الاشراف تختلف درجته بحسب شخصية رئيس الحكومة. فثمة رئيس حكومة يرسم الخطوط الاساسية لوزير الخارجية ويترك له التفصيل. وثمة رئيس يعهد المسؤولية اساسا وتفصيلا، بناء على ثقته، الى وزير الخارجية على الرغم من انه السلطة العليا في الشؤون الخارجية. ولكن رئيس الدولة فى جميع الاحوال قد يمثل بلاده في المسائل الخارجية المهمة (كحضوره مؤتمرات القمة التي كثرت منذ الحرب العالمية الثانية وما زالت بأزدياد في وقتنا الحاضر). وتكون تصريحاته وآراؤه ذات صفة تمثيلية كوزير الخارجية. وطالما ان وزير الخارجية هو رئيس الدبلوماسيين، وان رئيس الحكومة هو الرئيس المباشر لوزير الخارجية، يصبح رئيس الحكومة بالنسبة لما يقتضيه

المنطق متمتعا بنفس الحصانات التي يتمتع بها الدبلوماسيون.

وخلاصة القول، فأنه يبقى مركز وزير الخارجية مركزا مهما وخطيرا لأن اختصاصه يتناول ادارة الشؤون الخارجية لدولته مع جميع الدول والمنظمات الدولية التي تكون دولته عضوا فيها. ومعنى ذلك وبعبارة مركزة ومختصرة فأن وزير الخارجية هو الذي يشرف على البعثات الدبلوماسية في الخارج. فيصدر لها التوجيهات والتعليمات ويتلقى منها الاخبار والتقارير بمختلف انواعها وهو بدوره يوحدها وينقلها الى الحكومة. وفي المسائل السياسية العامة يعرض وزير الخارجية آراءه على مجلس الوزراء بغية تقرير الحكومة السياسة التي تود اتباعها. كما ان وزير الخارجية، كما اشرنا، يتولى اختيار ممثلي دولته في الخارج ويحضر وثائق تعيينهم يوقع عليها بعد اخذ موافقة رئيس الحكومة ومصادقة رئيس الدولة الاصولية (٧). واخيرا فأن وزير الخارجية يتصل بممثلي الدول الاجنبية في عاصمة بلاده لغرض تبادل المعلومات والتفاوض معهم في الشؤون التي تهم الطرفين والعمل على ايجاد علاقات حسنة معهم.

هوامش الفصل التاسع

(١) تطلق الدولة على الوزير المسؤول عن الشؤون الخارجية اكثر من تسمية واحدة. فمنها من يسميه بـ وزير الخارجية. وهناك دول اخرى تطلق عليه اسم ((وزير الشؤون الخارجية)) او ((العلاقات الخارجية)) وبجانب هذه الدول وتلك هناك من يطلق على من يدير الشؤون الخارجية من الوزراء اسم ((سكرتير الدولة)) كالولايات المتحدة الامريكية مثلا.

(٢) د. حسن صعب. الدبلوماسي العربي. دار العلم للملايين، بيروت ،١٩٧٢، ص (١٢١).

(٣) المصدر السابق ، ص (١٢٢).

(٤) الدبلوماسية الحديثة، مصدر سبق ذكره، ص (١١٢).

(٥) القانون الدبلوماسي ، مصدر سبق ذكره ، ص (٥٥).

(٦) المصدر السابق ، ص (٥٥).

(٧) قد يجوز ان يجمع رئيس الدولة بين منصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء وذلك تبعا لطبيعة النظام السياسي والدستوري. ففي ظل النظام الجمهوري العراقي مثلا، من بين دول عديدة اخرى، فأن رئيس الدولة قبل التعديل الاخير هو رئيس (مجلس) الوزراء ايضا.

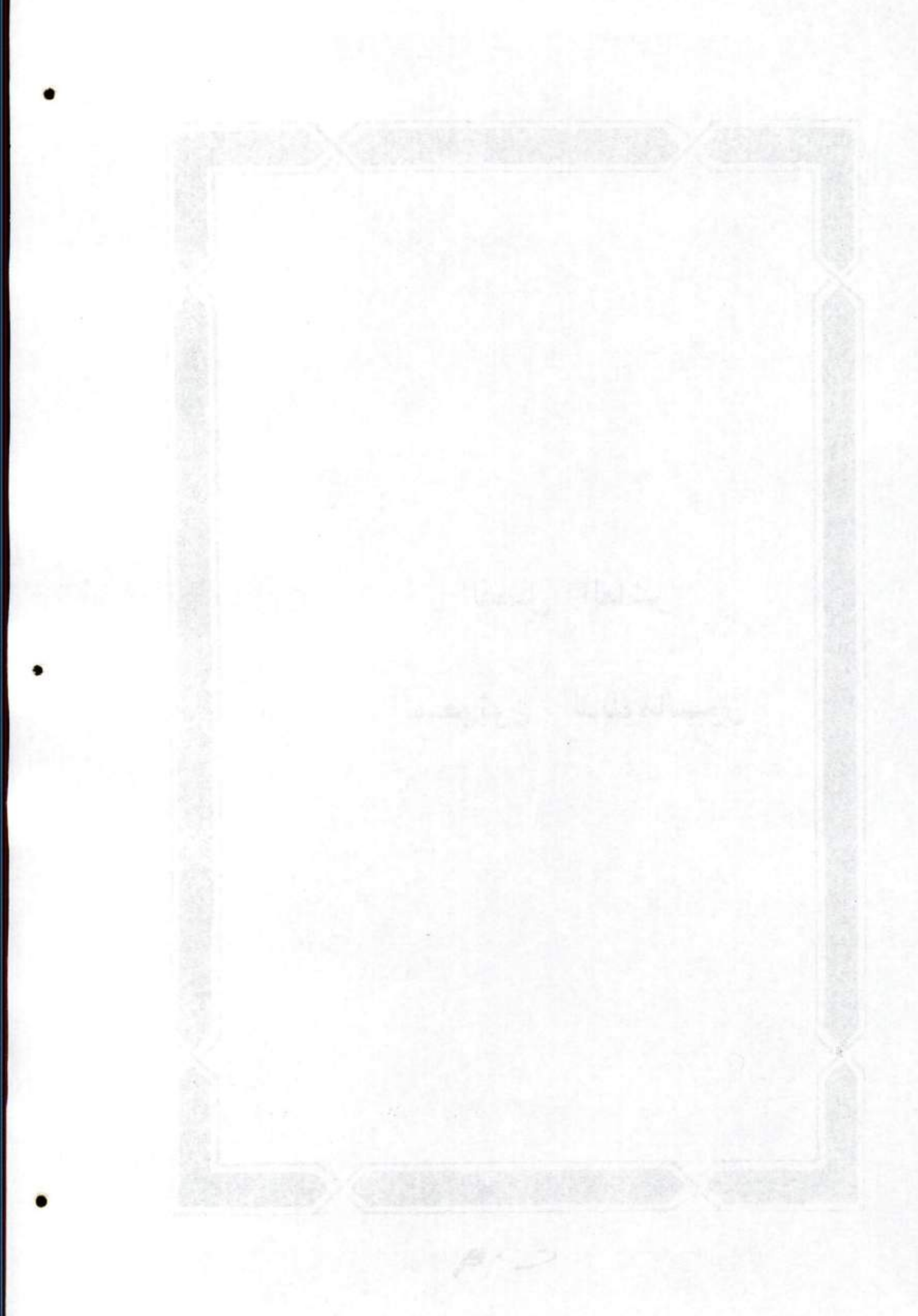
[illegible]

[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]



الفصل العاشر

المبعوثون الدبلوماسيون



الفصل العاشر

المبعوثون الدبلوماسيون

الخدمة الخارجية Foreign Service

تحظى وظائف الخدمة الخارجية (١) باقبال المواطنين حتى في اكثر البلاد ديمقراطية بالنظر لما يحتله شاغلها من مكانة مرموقة ومن حفاوة وصلات شخصية واجتماعية، ومن مجاملات واعتبارات رسمية. وتحرص الدول على انتقاء موظفيها للخدمة الخارجية من بين المواطنين اللائقين الكفوئين، وممن لهم ماضي محترم ومقدر. وذلك لان عليهم يتوقف بناء العلاقات الطيبة مع الغير وعليهم يلقى من الواجبات الجسام والحساسة التي يتوقف عليها مصير ونجاح الدولة في الحقل الخارجي. ذلك ان موظف الخدمة الخارجية ذا العقل المدبر، بأمكانه ان يستخدم في الدعاية لبلده ما يشرح كفاية وقدرة بلده الصناعية، واستعدادها الحربي وصفاتها المعنوية، وحتى خدماتها في مضمار تقدم الانسانية جمعاء بصورة يترتب عليها تقوية العلاقات ودعم مركز بلاده في الخارج.

التعريف بالمبعوث الدبلوماسي

ولتجديد موضوعنا، فأن بالامكان القول ان المبعوث

الدبلوماسي هو موظف الخدمة الخارجية. وكما هو معلوم ان وظيفة الخدمة الخارجية هي احدى اصناف وظائف الخدمة العامة.

وموظفو الخدمة الخارجية هم اولئك المواطنون المكونون لهيئة إختصاصية دائمة. والذين يعهد اليهم القيام بتنفيذ سياسة بلادهم الخارجية : سواء اكانت دبلوماسية ام اقتصادية ام فنية، وذلك عن طريق اجراء المفاوضات مع الدولة التي يعتمدون اليها في حدود القواعد العامة التي يقرها العرف والقانون الدولي : اي الوصول الى اتفاقات تضمن تحقيق سياسة ومصالح بلادهم الخارجية، عن طريق ايجاد سبيل معتدل لا يضر بمصلحة الطرفين ويؤسس علاقات ودية مع الدول الاخرى.

ان هؤلاء الموظفين الذين تعهد اليهم مهمات تنفيذ سياسة بلادهم الخارجية ويرسلون الى الدول التي يعتمدون لديها بهدف توطيد العلاقات بشكل لا يضر بسياسة ومصالح بلادهم اذن هم الذين يطلق عليهم اسم البمعوثون الدبلوماسيون.

وتشمل وظائف الخدمة الخارجية Foreign Service بالاساس على وظائف السلك الدبلوماسي Diplomatic Service وعلى وظائف السلك القنصلي Consular Service. ونتيجة للتقدم العلمي والتكنولوجي الذي تم في القرن العشرين، وظهور التخصصات الدقيقة جنبا الى جنب مع التخصصات العامة، فقد دعت الضرورة، الى تعيين خبراء فنيين ذوي تخصص في مختلف الشؤون غير السياسية (٢) يعملون في

مهام تتصل بتخصصهم كملحقين علميين وطبيين وتجاريين وثقافيين وعسكريين وصحفيين وما الى ذلك (٣)

إختيار المبعوثين الدبلوماسيين.

تطمح الدول عموما في العمل على كل ما من شأنه ان يكون مبعوثوها الدبلوماسيين في المستوى اللائق الذي يتناسب ومكانتها، بحيث يتناسب المبعوثون الدبلوماسيون مع اهمية الوظائف التي يشغلونها من جهة، ويلبي حاجاتها المتطورة من جهة اخرى. ومن هنا يمكن القول ان افضل البمعوثين الدبلوماسيين هم اولئك الذين يعملون وفق نظام عام متطور يأخذ في اعتباره الكفاءة القائمة على التخصص والخبرة والمواطنة الصالحة. فأذا ما دعت بعض الضرورات الى تخطي جوانب معينة من النظام العام، فأن ذلك يتم كحدث طاريء يزول بزوال اسبابه، ومن هنا فقد اصبح اسلوب مكافأة الاصدقاء والانصار للعمل في الحقل الدبلوماسي اسلوبا غير مناسب للدولة الحديثة، بالنظر لما يتركه من آثار سلبية على مستوى الانجاز والنجاح في العلاقات الدولية والدبلوماسية لدولهم التي يعملون على خدمتها. ان اهم ما وصلت اليه الدولة الحديثة هو ان معيار اختيار الدبلوماسيين الناجحين اصبح ! يقترن دوما بالكفاءة والخبرة كقاعدة عامة، وان كل شيء يخرج عنهما فأنه يتم في حدود النسب الضئيلة التي لا تؤثر على مستوى الانجاز العام، والتي يتم تجاوزها في اقرب وقت ممكن.

المبعوثون الدبلوماسيون والمؤشرات العامة في الاختيار.

هناك مؤشرات عامة تهتدي بها الدولة الحديثة لأختيار مبعوثيها الدبلوماسيين: ومن اهم هذه المؤشرات العامة ما يلي :

المواطنة

كانت التقاليد الدبلوماسية في الماضي تسمح بتعيين او تبادل المبعوثين الدبلوماسيين الاجانب بين الدول المختلفة. بسبب ان افتقار بعض الدول الى العناصر الوطنية الكفوءة لتمثيلها في الدول المعتمدين لديها وتوفرها في اشخاص من غير مواطنيها ممن يتمتعون بثقتها.

وامتدادا لهذه التقاليد الدبلوماسيين في اعتماد الممثلين الاجانب، فأن الدول كانت حينما تنشأ حرب بينها تركن الى دولة ثالثة حيادية لترعى مصالحها لديها من خلال ممثلها (٤).

وقد استمرت الحاجة الى الكفاءات الاجنبية. الا ان مثل هذه الظاهرة اخذت تتقلص نتيجة لأرتفاع المستوى الثقافي والعلمي وظهور الكفاءات الوطنية نتيجة له. والشيء الذي عمل على زوال مثل هذه الممارسة هو ما صاحب التقدم العلمي والثقافي، من نمو في الوعي الوطني والقومي وبروز مبدأ المصلحة الوطنية والقومية التي لا يمكن ان يرعاها الا مواطنو الدولة ذاتها. ومن هنا بدأ الشك في اخلاص الممثلين الاجانب ايا كانت جنسياتهم. وهكذا

اصبح اعتماد الممثلين الدبلوماسيين يقترن بمواطني الدول ممن يحملوا جنسيتها (٥).

واليوم يشترط في قوانين الخدمة الخارجية (٦). ان يكون المبعوث الدبلوماسي من بين شروط اخرى، حاملا لجنسيتها. ولم يبق من ممارسة استخدام الاجانب الا جوانب محدودة لا تتعدى الاستخدام المحلي في الشؤون الادارية والترجمة بأستخدام المترجمين الاجانب. وهذا ما تؤكده اتفاقية فينا لعام ١٩٦١ التي تنص مادتها الثامنة في انتقاء اعضاء البعثة الدبلوماسية من مواطني الدولة الموفدة. وان استخدام اي اجنبي في البعثة الدبلوماسية لدى الدولة المعتمدة يجب ان يحظى بموافقتها، كما اشارت الاتفاقية الى حق الدولة المستقبلية في الاختيارمن دولة ثالثة (٧).

وفي ضوء ما تقدم، يمكن القول ان التقاليد الدبلوماسية الخاصة بالمواطنة قد تطورت بتطور الدولة. ان ما حصل من تقدم وتطور في جوانب حياة الدولة المختلفة سيما في المجالات العلمية والتكنولوجية قد جعل منها ان تتسابق في هذه الميادين المختلفة، وفي ان يكون لكل منها دورها المتميز عن غيرها، بهدف تأمين مصالحها. وقد وجدت ان هذه المصالح لا تتحقق بالصورة الفضلى الا على اكتاف مواطنيها. ومن هنا كان مواطنو الدولة اولى من مواطني الدول الاخرى بالحفاظ على مصالحها واولى في تمثيلها قبل الدول الاخرى.

المؤهلات.

لقد اختلفت مفاهيم المؤهلات الدبلوماسية او قل الكفاءة الدبلوماسية تبعا للعصور المختلفة التي مرت بها الدول، فلكل عصر معياره في الكفاءة تبعا لما يسوده من مفاهيم سائدة. واذا كان معيار النسب قد ساد في عصور خلت ثم تبعه معيار الثروة في عصور تالية، فأن اهم ما يركز عليه في عصرنا اليوم هو معيار المعرفة القائم على الدراسة العلمية المتخصصة وعلى الآفاق التي تمتد اليها المعرفة بما في ذلك سعة الاطلاع بثقافات وحضارات ولغات الامم، سيما تلك التي لعبت وتلعب الدور الرئيسي في بناء الثقافات والحضارات العالمية.

لقد اختزل العصر الحديث الكثير من المفاهيم التي كانت سائدة في العصور التي سبقته. فلقد اصبح من يملك شهادات الدراسات العليا المتخصصة ومن له طول باع في الثقافات واللغات الاجنبية الرئيسية افضلية تتخطى كل معيار آخر.

وبوقوفنا على دول مختارة نجد ان المؤهلات المطلوبة تتمثل في ان اغلب الدول تركز على نواحي رئيسية ثلاثة : الاولى تركز على المعرفة القائمة على الدراسة العلمية المتخصصة في حقول ذات علاقة مباشرة بالعمل الدبلوماسي. واما الثانية فهي تركز على البرهنة على الجدارة بأختيار مسابقة عامة تحريرية واخرى شفهية في اغلب الاحوال. واما الثالثة فهي معرفة اللغات الاجنبية.

فبينما نجد ان بريطانيا تشترط في المتقدم الى السلك الخارجي في ان يكون قد تخرج من الجامعة بدرجة امتياز الذي تعتبره المدخل للأشتراك في امتحان المسابقة العامة بوجهيه التحريري والشفهي اللذين يضمان نسقا من المعلومات في الحقول السياسية والاقتصادية والقانونية والدولية جنبا الى جنب مع اشتراط معرفة لغتين اجنبيتين هما الفرنسية والالمانية غالبا. والشيء المهم في تفهم مؤهلات الدبلوماسي البريطاني هي انهم لا يرضون في الدبلوماسي البريطاني الا وان يكون من الطراز الاول في مستواه العلمي وثقافته ولغاته الاجنبية. واخيرا وليس آخر فأن بريطانيا لا تسمح بتعيين مبعوثين من خارج السلك، وان الاختيارات تتم من قبل لجنة لتحديد المستوى واخرى لتقرير الاختيار (٨).

اما فرنسا فأنها تؤكد على الكفاءة العلمية والشخصية اللائقة قبل اي شيء آخر. فهي تفرض على المتقدمين في ان يكونوا من مستوى علمي عال ليسمح لهم بالاشتراك في امتحان مسابقة عامة تقسم الى قسمين : القسم الاول وهو امتحان المسابقة الكبرى Grand Concurs وهو المستوى الذي ينجح فيه الممتازون جدا والذين تفتح امامهم ابواب التقدم السريع واعتلاء المناصب العالية. (٩) واما القسم الثاني فهو امتحان المسابقة الصغرى Petit Concours وهو الذي يدخله مرشحون يمثلون في مستواهم درجة اقل من المستوى الاول والذين تفتح امامهم الابواب للأعمال التي تلي الاولى في الاهمية. واهم ما يلاحظ هو

اقتران المعرفة باللياقة التي تتم من خلال لجنة من اساتذة الجامعات والوزارة. وثمة امر مهم آخر الا وهو ان من يعتبر مقبولاللعمل في وزارة الخارجية يجب ان يجتاز امتحانا في موضوعات القانون الدولي والجغرافية والتاريخ وآخر في اللغات الاجنبية.

وبالنسبة للولايات المتحدة الامريكية فأنها تشترط في المتقدم في ان يحمل شهادة جامعية بدرجة عالية من بين المتخصصين في العلوم السياسية والقانون وان يجتاز مسابقة عامة تضم موضوعات سياسية وقانونية واقتصادية واجتماعية تجريها لجنة ممتحنة مستقلة تضم كبار موظفي الوزارة الخارجية واساتذة الجامعات ممن عرفوا بالنزاهة والسمعة الطيبة. ويمر الناجح للعمل في اقسام مختلفة حتى يكتشف افضل قسم يتناسب وقابلياته.واهم ناحية في النظام الامريكي الخارجي الخاص بتعين الدبلوماسيين هو انه يدخل الموظفين بأستمرار في دورات تدريبية اثناء العمل يتدربون فيها على الاصول الدبلوماسية واللغات الاجنبية.

وبوقوفنا على ما تشترطه ايطاليا على المتقدمين الى السلك الخارجي، فأنه يتلخص في ان الخريج الجامعي الراغب يجب ان يكون متخصصا في احد فروع المعرفة الثلاثة : القانون، العلوم السياسية، الاقتصاد (١٠). وعليه ان يجتاز امتحان وزارة الخارجية الخاص الذي يضم خمسة موضوعات رئيسية التي من بينها القانون الدولي والعلوم السياسية والاقتصاد واللغات الاجنبية والانكليزية

والفرنسية).

وبأنعطافنا الى السلك الخارجي العربي لدول مختارة كالعراق، نجد انه يشترط في المرشح للسلك الدبلوماسي من خريجي الجامعات الذي يجب ان يكون تخصصه ذو علاقة بالخدمة الخارجية وعليه اجتياز امتحان تحريري في موضوعات عديدة، كالقانون الدولي والسياسة الدولية والاقتصاد والتاريخ وان يقابل لجنة المقابلة في الوزارة. والذي يلاحظ في شروط الانتماء ان الباب قد فتح امام الشهادات العليا من ذوي الاختصاص الذي له علاقة بالخدمة الخارجية ليشغلوا ما يتناسب ودراساتهم من درجات. ومما يؤكد عليه ايضا، هو التدريب اثناء العمل الذي يبدأ عادة مع المستجدين على الامور الدبلوماسية واللغات الاجنبية.

ولكن الخدمة في السلك الخارجي لجمهورية مصر العربية اذ تشترط الشهادة الجامعية، فأنها تقرن شرط الشهادة الجامعية بأجتياز امتحان وزارة الخارجية الذي يعقبه مقابلة، بحيث تتم التعيينات بحسب الاسبقية. والملاحظ في السلك الدبلوماسي في جمهورية مصر العربية انه يفتح الباب لذوي الكفاءات والاختصاصات من خارج الوزارة ليعينوا رأسا في مختلف الدرجات الشاغرة...

ولكن هذه الافضلية الاكاديمية المتخصصة المار ذكرها لم توصد الابواب امام ذوي الخبرة في الشؤون العامة من سياسية او اقتصادية او غيرها ممن خبروا الحياة وبرزوا في بلادهم بحيث اصبحت مراكزهم الاجتماعية والسياسية تؤهلهم ليكونوا سفراء

لبلادهم (١١).

وفي الحقيقة ان مثل هذا النمط من الدبلوماسيين لم تتخل عنه الدول الحديثة طالما انه يمثل في السلك الدبلوماسي رجالا يحظون بثقة بلادهم ويعرفون بعدم التردد في اتخاذ المواقف التي تخدم اوطانهم.

ان الاستفادة من السلك الدبلوماسي من كل من له نوع من الكفاءة الخاصة التي تخدم البلاد لهو امر لا ضرر فيه عموما. ولكن النقد يظل قائما امام هذا الاسلوب حين يتحول عدم التردد الى اصرار يفتقر الى الاصول والاعراف الدبلوماسية التي جرت عليها وتتمسك بها الدول عموماً. وحين تنقصه المعرفة المطلوبة، وحين يحرم الدبلوماسي الذي اتخذ من الدبلوماسية حرفة وقضى فيها زهرة شبابه من تبؤاه المراكز القيادية في الدبلوماسية.

المبعوثون الدبلوماسيون والمؤشرات الخاصة في الاختيار

اللياقة

يتفق اكثر خبراء واساتذة الدبلوماسية على ان لياقة الدبلوماسي هي امر له اهميته.. خاصة بالنسبة للعمل الدبلوماسي. وكما يتفقون على ان ابرز جوانب اللياقة هي الوسامة والرشاقة. الا ان ما يجب الاشارة اليه ايضا هو اللباقة. وتعني اللباقة في ابسط معانيها ان الدبلوماسي يجب ان يكون متحدثا لبقا. اي انه سلس في حديثه،

ويستطيع كيف ينتهز الفرصة للتعرف على الآخرين بمقدمة لبقة او بحديث لبق بحيث يجلب انتباه سامعه. ومن ناحية اخرى، فلا يجوز ترجمة اللباقة بمعنى الثرثرة، او سهولة الكلام المستمر الذي يخلو من المعنى. الدبلوماسي اللبق، هو الدبلوماسي الذي يعلم متى يتحدث حديثا ذُا معنى وبلباقة، ومتى يصمت، ويستعيض عنه بالاشارات التي قد تكون ابلغ من الكلام، فرب اشارة ابلغ من عبارة. ومن هنا يتدرج ايضا جانب الحديث ذي المعاني المعبرة وبكلمات قليلة. وان دعا الامر فألالتزام بالصمت بعد قول كلمة واحدة ذات معنى مؤثر تأثيرا ايجابيا في السامع خير من حديث مطول. ذلك ان فن الصمت هو في احايين كثيرة هو ابلغ من فن الكلام. لأن الدبلوماسي النبه الذي يريد معرفة القطر الاجنبي الموفد اليه، هو ذلك الدبلوماسي الذي يعلم ان صمته قد يزيد من معرفته وان كلامه قد يفوت على نفسه فرصة المعرفة.

السن.

كثيرا ما يربط المعنيون بشئون الدبلوماسيين بين النشاط والابداع وبين السن الافضل في العمل الدبلوماسي. ويتمثل هذا الربط او الاقتران في الاعتقاد بأن سن الشباب هو سن النشاط والابداع، وان السن المتقدم هو سن النضج والتبصر والنظر البعيد.

واشتقاقا من هذه القاعدة، فأن بعض الخبراء في الدبلوماسية

يفضلون سن النضج والتبصر والنظر البعيد، لأن الدبلوماسية تحتاج اكثر ما تحتاج الى تصرف وسلوك يتم عن النضج والتبصر والنظر البعيد، سيما اذا كان الدبلوماسي امام طاولة المفاوضات. وكما عبر عنها احد الدبلوماسيين المتمرسين بقوله ان السن المتقدم (او قل المتوسط) ((هو اصلح للمفاوضات لأنه يجمع بين التجربة والرزانة اللذان يحتاج اليها الشباب، كما يجمع بين النشاط والقوة التي فقدها الشيوخ)).

والحقيقة ان النشاط والرزانة لا تعرفان سنا معينا. فقد وجد من بين الشيوخ من هو انشط من الشباب. ووجد ايضا ان الرزانة ليست حكرا على الشيوخ.. لأن المسألة تتعلق بالشخصية اكثر منها السن. فمن كانت شخصيته رزنة فأن ذلك لأمر متعلق في طبيعته الشخصية.

وهكذا فأن الحكومات الرشيدة في عصرنا اصبحت وراء اختيار الدبلوماسيين من ذوي المعرفة والنشاط والرزانة.

المذهب.

ربما كان من اهم ما يتميز القرن العشرين هو انه قرن الانجاز العلمي والتكنولوجي. ولرب سائل يسأل ما علاقة ذلك بالدبلوماسيين وبالمبعوثيين الدبلوماسيين بالذات ! وابسط جواب على ذلك هو القول ان من اهم الآثار العلمية والتكنولوجية لهذا القرن هي انه مكن من تعميق بناء تقاليد دبلوماسية عالمية تنضوي

لها الدولة وتتفتح بعضها على بعض اكثر فأكثر. وقد كان من اهم نتائج هذه التقاليد العالمية الجديدة هو ان المذهب قد قل التأكيدات عليه في العمل الدبلوماسي. وبعبارة ادق ان الدول بعد ما حصل فيها من تطور وتوسع في نظرتها الى الدبلوماسية، اصبحت اكثر تسامحا في نظرتها الى مذهب المبعوث الدبلوماسي والممثل الدبلوماسي متخطية بذلك أية عقبة يمكن ان تقف امام تقوية العلاقات. وتاريخ التمثيل الدبلوماسي يذكر لنا كيف ان الدول الحديثة اخذت تستقبل مبعوثين من اقطار اخرى ليس انهم من غير مذهبها السائد وانما حتى من عقيدة دينية مختلفة. والذي يمكن قوله بعد كل ما تقدم، هو ان الحكومات اليوم لا تهمل كل هذا الموضوع حين تجد ان مذهب ممثلها يحول دون نجاحه.

الجنس.

يرتبط موضوع الجنس بالنظرة السائدة في كل عصر من العصور. ومع ان العصور الماضية كانت نظرتها السائدة بعدم اشراك المرأة في العمل الدبلوماسي، نظرا للأعتقاد السائد في ان سلوكهن يرتبط بالمشاعر. وهو امر غير مرغوب فيه العمل الدبلوماسي (١٢)، فأن العصر الحديث قد تخطى بوجه عام موضوع التمييز بين الرجل والمرأة في العمل الدبلوماسي. ومع ان الفكرة السائدة في هذا العصر هي عدم التمييز بين الرجل والمرأة في فرص التعيين في العمل الدبلوماسي الا اننا نجد انه لم يحدث سريعا.

فتاريخ التمثيل الدبلوماسي يذكر لنا ان بعض الدول، والدول المتقدمة فيها بالذات ظلت تمنع دخول المرأة الى السلك الدبلوماسي والقنصلي حتى وقت ليس بالبعيد (١٣).

والواقع ان موضوع تعيين المرأة في السلك الدبلوماسي لايمكن اطلاق التعميم فيه على جميع الدول. وما يمكن قوله هو ان العديد من الدول ابقت الباب موصدا امامهن، حتى اواخر النصف الاول من القرن العشرين. على ان مقابل هذه الكثرة، هناك العديد من الدول ما يشير تاريخها الدبلوماسي الى تعيين المرأة في سلكها الدبلوماسي منذ امد بعيد. من ذلك مثلا ان الملك مودينان الكاثوليكي عين ابنته كاترين دو اراغون سفيرة لدى ملك بريطانيا هنري السابع في اواخر القرن الخامس عشر. كما ان فرنسا في عهد الملك لويس فيليب عينت السيدة دي كويريانث عام ١٨٤٦ سفيرة لها في بلاط بولونيا.

على ان الخطوة الجدية في تعيين المرأة في العمل الدبلوماسي بدأت تظهر في اواخر الربع الاول من القرن العشرين سيما في الدرجات الرئيسية. فقد اعتمد الاتحاد السوفيتي السيدة الكسندره كولوتي Mme Alexandra Kolleutay بمنصب وزير مفوض لدي المكسيك عام ١٩٢٦ . كما اعتمدت الولايات المتحدة السيدة روث بريان Mrs. Roth Brayan بمنصب وزير مفوض في الدانمرك، والسيدة اوجين اندرسن Mrs, Eugenie Anderson في الدانمرك ايضا عام ١٩٣٥، والسيدة فلورانس هيرمان

Mrs. Florence Herriman بمنصب وزير مفوض في النرويج عام ١٩٣٧، كما عينت كذلك السيدة كلير لوس .Mrs Clare Luce سفيرة لدى ايطاليا عام ١٩٥٩ .

ومنذ النصف الثاني من القرن العشرين (١٤) احتلت المرأة الشرقية والمرأة الغربية خاصة مراكز دبلوماسية ولكنها لا تزال ضئيلة في نسبتها.

المبعوثون الدبلوماسيون ودرجاتهم

المبعوثون الدبلوماسيون هم اعضاء الهيئة الدبلوماسية. واعضاء الهيئة الدبلوماسية هم غير اعضاء هيئة البعثة. فبينما يكون اعضاء الهيئة الدبلوماسية لهم صفة الدبلوماسيين، فأن اعضاء هيئة البعثة الذين يشكلون كل من يعمل في البعثة من اعضاء دبلوماسيين واداريين وفنيين ومختصين.

والمبعوثون الدبلوماسيون هم على درجات مختلفة، ودرجاتهم هذه تحدد اسبقيتهم في بعثتهم الدبلوماسية وخارجها بوجه عام.

فأذا كان رؤساء البعثات الدبلوماسية منذ الحرب العالمية الثانية قد اصبحوا ممثلين ممن هم يحتلون مرتبة سفير، فأن المبعوثين الممثلين الآخرين الذين يعملون في البعثة الدبلوماسية او السفارة يتدرجون من درجة وزير مفوض فمستشار فسكرتير اول فسكرتير ثاني فسكرتير ثالث واخيرا ملحق دبلوماسي.

ثمة ناحية مهمة لابد من الوقوف عليها وهي ان اعمال البعثة

الدبلوماسية يديرها موظفون مختلفو الرتب ولكل واجبه الخاص به حسب درجته.

الوزراء المفوضون

وكما المحنا فيما سبق، فأن الوزراء المفوضون الذين كانو يترأسون بعثات بلادهم التي كانت تحمل اسم مفوضية في الامس،فإنهم اليوم يمثلون المركز الثاني بعد السفير او رئيس البعثة ان وجدوا. وفي حالة وجودهم في بعثة دبلوماسية لأيةَ دولة، فأنهم يحتلون وظيفة الوزير المفوض : الرئيس الاداري المسؤول عن سائر اعمال البعثة الدبلوماسية، والقائم بأعمال السفير في حالة غيابه. ومعنى ذلك يصبح الوزير المفوض اليد اليمنى للسفير في سائر اعمال السفارة، اي انه يصبح المرجع في السفارة الذي تحال اليه القضايا من قبل السفير او رئيس البعثة عدا بعض الحالات لابد من عرضها على رئيس البعثة وهي الحالات المهمة التي لا يمكن البت فيها الا من قبل رئيس البعثة. ويرى الخبراء في الشؤون الدبلوماسية ان ما تقدم من مسؤوليات يتوقف على طبيعة وطريقة معالجة رئيس البعثة لمهام بعثته الدبلوماسية. فأذا كان رئيس البعثة (السفير) حديث عهد وليس له خبرة كافية في المهام الملقاة على البعثة الدبلوماسية، فأنه غالبا ما يتولاها الوزير المفوض عملياً. اما اذا كان رئيس البعثة (السفير) له خبرة كافية ونشطا وحريصا وكفوءا فأنه يقوم بكل هذه الاعمال تاركا بعض

الاعمال الشكلية ليقوم بتنفيذها الوزير المفوض.

المستشارون الدبلوماسيون

يحتل المستشارون الدبلوماسيون عادة الدرجة الثالثة في درجات السلم الدبلوماسي بعد السفير والوزير المفوض. وطبيعة اعمال المستشارين هي الاخرى تتوقف على الاسلوب القائم في توزيع الاعمال. ولكن ما هو مهم ايضا هو ان اعمال المستشارين تتوقف على كادر السفارة وطريقة رئيس البعثة في توزيع المهام. فأذا كانت السفارة لا تضم دبلوماسيا بدرجة وزير مفوض، عندها تنتقل الاعمال والمسؤوليات التي ورد ذكرها اعلاه الى المستشار الدبلوماسي. فأذا ما اضيفت الى مسئولياته المذكورة صلاحية الرئيس الاداري والمسؤول عن سائر اعمال البعثة الدبلوماسية، عندها يصبح "الداينمو" المحرك للسفارة. وفي مثل هذه الاحوال، يمتد نطاق عمله الى اجراء بعض المحادثات نيابة عن السفير والى الاشراف على التقارير الدبلوماسية وتهيئتها لتقديمها الى رئيس البعثة.

وصفوة القول فأن السفير الكفوء والنشط قد يكتفي بأختيار المستشار الدبلوماسي صاحب الثقافة العالية والاخلاق المتينة. اما السفير الحديث العهد في الدبلوماسية فلابد وان يختار مستشارا ماهرا ونشطا.

السكرتيرون الدبلوماسيون: الاول والثاني والثالث.

يلقى على عاتق السكرتيرين جملة من الاعمال والمسؤليات. وهي تتوزع بينهم حسب درجاتهم وبتوجيه من رئيس البعثة الدبلوماسية. ويمكن عرض اهم هذه المسؤليات بما يلي : (١٥).

(١)- انشاء الكتب والمذكرات الخاصة بالمراسلات التي يقوم بها رئيس البعثة لأرسالها، اما الى وزارة الخارجية المعتمد لديها او السلطات المحلية او الرؤساء زملاؤه او وزارة خارجية دولته.

(٢)- مراقبة وحفظ وتصنيف المراسلات الواردة والصادرة والصحف والمجلات والاحتفاظ بصورة المراسلات الدبلوماسية السرية.

(٣)- حل رموز البرقيات الواردة واعداد البرقيات المراد ارسالها بالشفرة وحفظ مفتاح الرموز في محل امين وضمن صندوق حديدي.

(٤)- مساعدة رئيس البعثة والرئيس الاداري في اعداد عناصر التقارير وتهيئتها وتنفيذها بنشاط واخلاص

(٥)- التصديق على التواقيع.

(٦)- منح سمة الدخول او المرور الى الاجانب الذين يرغبون زيارة بلاده.

(٧)- الحرص على تنفيذ اوامر وتعليمات رئيس البعثة بنشاط واخلاص.

(٨)- لفت نظر رئيس البعثة الى سائر الامور الهامة.

الملحقون الدبلوماسيون

ومن موظفي البعثات الدبلوماسيون هم الملحقون الدبلوماسيون. والملحقون الدبلوماسيون هم حديثو عهد بالانخراط في السلك الدبلوماسي، وهم يعملون في معية السكرتيرين ويعاونوهم في مختلف اعمالهم. وما هو جدير بالاهتمام هو إنْ ازدياد تجربة الملحقين الدبلوماسيين واطلاعهم على مهماتهم يتوقف على جهدهم وعلى مدى تشجيع رؤسائهم لهم وتمرينهم على الامور المختلفة.

الملحقون الفنيون

ان ما يجب الاشارة اليه هو ان البعثات الدبلوماسية تضم ملحقين آخرين (غير الملحقين الدبلوماسيين الذين يشكلون البداية لدرجات المبعوثين) والذين يطلق عليهم عادة اسم الملحقين الفنيين. والملحقون الفنيون تستعين بهم البعثات الدبلوماسية من مختلف الوزارات في دولهم ليؤدوا اعمالا كل حسب اختصاصه وذلك تبعا لتعدد نشاطات البعثات الدبلوماسية. وهم لاينتمون الى السلك الدبلوماسي وان تمتعوا بالحصانات والامتيازات كلا او جزءا. والذى يحصل بالفعل هو ان الوازارات المعنية في بلادهم تعينهم بصورة مبدئية، على ان يحظى هذا التعيين بموافقة وزير الخارجية وهم يخضعون لرئيس البعثة الدبلوماسية بأعتباره رئيس

كل الاعضاء.

والملحقون الفنيون على انواع. ومن امثلتهم الملحقون الثقافيون والملحقون المعسكريون والملحقون التجاريون والملحقون الصحفيون ولزيادة في الايضاح نستعرض هذه النماذج بالآتي :

الملحقون الثقافيون

واهم ما يقومون به من نشاطات ثقافية رسمية العمل على نشر ثقافتهم ولغة بلادهم وتنظيم المحاضرات العلمية وتبادل اساتذة الجامعات وتقديم المنح الدراسية لطلاب الدول المعتمدة وعقد الاتفاقيات الثقافية من بين امور اخرى.

الملحقون العسكريون

واذا كان الملحقون الثقافيون يعنون بالنواحي الثقافية التي تهم بلادهم فأن الملحقين العسكريين تتجلى مهمامتهم في الشؤون العسكرية للدولة المستقبلة (١٦)، والتي تتناول عادة مسائل تخص التعاون وتبادل الرأي والمعلومات مع الادارات المحلية العسكرية سيما اذا كانت تربط بينهما اتفاق عسكري او صداقة، وتقديم المشورة العسكرية الى رئيس البعثة الدبلوماسية نظرا للأرتباط ما بين الشؤون السياسية والعسكرية، وتمثيل الدولة الموفدة في الحفلات الرسمية خاصة تلك التي لها طابع عسكري،

واخيرا تزويد دولتهم بالمعلومات التي لها علاقة في الاوضاع العسكرية في الدولة المستقبلة من حيث التسلح وانواع الاسلحة وحجم القوة العسكرية والمؤسسة العسكرية القائمة بصورة لا تثير الشك وتتسم بالموضوعية والدقة وذلك تحاشيا من حساسية الدول ازاء المسائل العسكرية.

الملحقون الصحفيون والاعلاميون

وتلعب وسائل الاتصال الحديثة اليوم دورا كبيرا ومساعدا لتأدية الملحقين الصحفيين والاعلاميين واجباتهم. وقد اصبح السلاح الاعلامي في ايامنا خطرا على توجيه الرأي المحلي والعالمي خاصة حينما يوجه ضد دولته او دول معينة ولا تملك قدرة الرد الاعلامي الفعال في وقته المناسب.

هذا وان اهم ما يضطلع به الملحقون الصحفيون والاعلاميون ينحصر بالاساس في: جعل دولهم على علم بما تنشره الصحف والمجلات وما تنقله الاذاعات والتلفزيون ووكالات الانباء من معلومات وبيانات ودوره من خلال لقاءاته بمندوبيها، ونقل وتحليل ما يجري من احداث سياسية محلية في الدولة المعتمد لديها مع تجنب التدخل في الشؤون الداخلية، الرد على التصريحات الكاذبة وتقديم الايضاحات اللازمة لتنوير الرأي العام المحلي واظهار اهمية توفر جو من الصداقة والعلاقات الودية سواء بالمقابلات او عقد المؤتمرات الصحفية، واصدار نشرات صحفية وتقارير دورية

بموافقة السلطات المحلية، الى وزارة الخارجية من بين امور اخرى.

الملحقون التجاريون

لقد اصبحت العلاقات التجارية في السنين الاخيرة تحتل اهمية خاصة في العلاقات بين الدول. فكل دولة تنتج السلع المختلفة تسعى الى ان تجد الاسواق الدولية التي تتبادل معها تلك السلع وذلك ضمانا لمصالحها الاقتصادية. ولعل من اهم الامور التي تنال اهتمام الملحقين التجاريين تعريف دولهم ما تنتجه الدول الاخرى ومقارنة تلك السلع وانواعها وخاصة ما تنتجه تلك الدولة من سلع تحتاجها دولته. وما يمكن مبادلته معها، والوقوف بدقة على التشريعات والاجراءات الخاصة بالشؤون الاقتصادية والتنفيذية والتأمينية وتزويد دولته بها، واخيرا تقديم المشورة الى بلدانهم ومواطنيهم عن رجال التجارة والاقتصاد واطلاعهم بكل ما يعمل على تغذية التجارة التي تنفع بلادهم.

الممثلون الدبلوماسيون (رؤساء البعثات) ومراتبهم والقابهم

تعود مراتب الممثلين الدبلوماسيين (رؤساء البعثات) بتاريخها الى مؤتمر فينا لعام ١٨١٥ التي قضت على ما كان سائدا من فوضى في العمل الدبلوماسي بوضعها قواعد دولية تسير عليها جميع الدول.

الا ان هذه القواعد الدولية الدبلوماسية حددت مراتب رؤساء البعثات الدبلوماسية والتي ظلت مطبقة حتى النصف الثاني من القرن العشرين وان كانت قد ابقت عليها من حيث الاساس اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١، فأنه قد طرأ عليها بعض التغييرات التفصيلية. من ذلك مثلا حذف مرتبة المندوب البابوي Papal Lyates . والاهم من ذلك حذف مرتبة الوزراء المقيمين Resident Ministers والاقتصار على مراتب دبلوماسية ثلاث هي على النحو التالي :

المرتبة الاولى

السفراء Ambassadors والقاصدون الرسوليون Nonces المعتمدون لدى رؤساء الدول ورؤساء البعثات الآخرين ذوي المرتبة المماثلة. ويتمتع السفراء ومن هم في مرتبتهم بأمتيازات خاصة كونهم يمثلون اعلى مراتب التمثيل الدبلوماسي وكونهم الممثلون لرئيس الدولة ويحق لهم طلب مقابلة رئيس الدولة في اي وقت، كما انهم يتقدمون على غيرهم من المراتب في الاجتماعات الرسمية والاحتفالات. واذا كان المعتقد في القديم ان ارسال السفراء كان وقفا على الدول التي تعيش تحت النظام الملكي، او انه محصور بالدول الكبرى، الا ان هذا الاجراء فقد مفعوله في الزمن الحاضر، لأن هذا الاعتقاد قد زال، بدليل ان الدول الصغيرة اخذت في الزمن الحاضر ترسل بالفعل سفراء ايضا

الى الدول الاخرى مؤكدة ان ارسالها السفراء لدليل على اهتمامها بتوثيق العلاقات مع غيرها. ان امتيازات السفراء فقدت الكثير من اهميتها، وذلك لأن اهم ميزة لهم وهي ميزة مقابلة رئيس الدولة. فالدول اليوم تتمتع بقسط كبير من الحكم الدستوري الذي لا يسوغ مقابلة رئيس الدولة من فوق الاتصال بوزير الخارجية.

وحين يتولى السفير مهمة مؤقتة كأن يوفد في بعثات شرف او هيئات مفاوضة خاصة، يلقب عند ذاك بالسفير فوق العادة، الا ان هذا اللقب اذ كان يمنح في الماضي لأضفاء صفة التبجيل والرفعة على بعض السفراء (ولتيميز سفراء الدول الكبرى) فانه اليوم لا يترتب عليه اي امتياز. اذ اصبح كل سفير سفيرا فوق العادة. اما لقب مفوض، فأنه يمنح لجميع السفراء اذ انهم جميعا مخولون بصلاحية اجراء المفاوضات. اي انهم جميعا يطلق عليهم تسمية سفير فوق العادة مفوض Ambassdor Extraordinary Potentiary وصلاحية التفاوض للسفراء. ثم أن هذه الصلاحية العامة تمنحهم التوقيع بالاحرف الاولى، ولكنهم عند التوقيع على المعاهدات فأنهم يمنحون عادة الصلاحيات الكاملة. ((Full Powers))

وتحرص الدولة الحديثة في ان تختار ممثليها الدبلوماسيين (رؤساء البعثات) من بين من يملك الكفاءة والخبرة. واهل الكفاءة هم من يحملون شهادات علمية عالية متخصصة الذين تفتح لهم ابواب السلك الدبلوماسي ليواصلوا اعمالهم وليكسبوا الخبرة من خلالها

بأمل الوصول الى يوم ليكونوا سفراء وممثلين لبلادهم. وهؤلاء يطلق عليهم عادة الدبلوماسيون المحترفون : اي انهم يتخذون من الدبلوماسية حرفة طيلة حياتهم.

اما اهل الخبرة فهم الاشخاص الذين يدخلون السلك الدبلوماسي في قمته، ليكونوا سفراء ممثلين لبلادهم. واهل الخبرة يأتون عادة من مدرسة الحياة التي تمنحهم شهادة التقدير الوطنية والقومية، او من مدرسة الحياة السياسية التي تمنحهم الشهادة الوطنية من خلال دعم التنظيمات السياسية التي تعتلي السلطة، كونهم من اعضائها او من مؤيديها. واهل الخبرة من جهة ثالثة، قد يأتون من بين من يملك الكفاءة والخبرة في حقولهم كأساتذة الجامعات والقضاة والعسكريون وغيرهم.

والذي يمكن قوله بعد كل ما تقدم هو ان كل الممثلين الدبلوماسيين يجب ان ينالوا موافقة رئيس الدولة ورئيس الحكومة من بعده بعد ترشيحهم من قبل وزير الخارجية.

المرتبة الثانية

المندوبون والوزراء المفوضون والوزراء المفوضون البابويون (القاصدون الرسوليون الوكلاء) المعتمدون لدى رؤساء الدول.

وتضم المرتبة الثانية . فئة المندوبون والوزراء المفوضون والوزراء المفوضون البابويون. وهذه الفئة تضم اسماء والقاب تمثل مرتبة دبلوماسية واحدة. وبالنسبة الى المندوبين، كما جاءت اسماؤهم

في المادة (١٤) الفقرة (أ) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ فهناك ظروف خاصة بها. ففي ظل الاستعمار البريطاني والفرنسي كان من يمثلها في المستعمرات يطلق عليه اسم مندوب سام High Commissioner وقد اضيفت لأستمرار الارتباط فيما بينها حتى بعد عهد الاستقلال، وهو ارتباط من نوع خاص وافضل مثال عليه دول الكومنولث التي كانت تسمى الكومنولث البريطاني كنيجريا وكندا والهند وغيرها.

اما الوزراء المفوضون فهم رؤساء البعثات الذين اوجد درجتهم مؤتمر فيينا لعام ١٨١٥, والغرض من ذلك هو تحاشي المنازعات التي كانت تحصل من جراء ارسال السفراء وحدهم. ومن الناحية الثانية فأنهم اقل نفقات للدولة من السفراء. اما الوزراء المفوضون البابا ويون فأنهم يأتون بعد القاصد الرسولي البابوي.

وهؤلاء الممثلون الدبلوماسيون جميعا يعتبرون ممثلين للدولة وليس لشخص رئيس الدولة. كما انهم يأتون في الدرجة بعد السفراء من حيث الاسبقية (Precedence). ثم ان ممثلي المرتبة الثانية لا يحق لهم طلب مقابلة رئيس الدولة في اي وقت كما هو الحال مع السفراء. وان كانت هذه الميزة هي الاخرى قد قلت اهميتها من الناحية التطبيقية.

والمعروف ان البعثات الدبلوماسية في دول العالم قد غطتها بعثات دبلوماسية يترأسها السفراء، وانه قلما نجد لا بل نادرا ما نجد ان بعثة دبلوماسية يترأسها وزير مفوض او مندوب. وانها لا تمثل

اكثر من درجات دبلوماسية عالية في درجات السلم الدبلوماسي.

المرتبة الثالثة

القائمون بالاعمال المعتمدون لدى وزارة الخارجية Charge d، affairs. وإهم ناحية يختلفون فيها عن المرتبتين السابقتين هي انهم يعتمدون من قبل وزير الخارجية وليس من قبل رئيس الدولة. كما انها يقدمون وثائق اعتمادهم الى وزير الخارجية التي يعتمدون لديها.

والقائمون بالاعمال نوعان : الاول قائمون بالاعمال اصالة

Charge d'affairs entire

وقائمون بالاعمال بالنيابة (مؤقت)

.Charge d' affairs ad interim

القائمون بالاعمال الاصليون Charge d' affairs entire

ان القائمين بالاعمال الاصليون او بالاصالة هم رؤساء بعثات من الدرجة الثالثة وفقا لما جاء في فئة (ج) من المادة (١٤) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ . ولا يعني هذا اكثر من تعبيره على مستوى التمثيل الذي تقرره المصالح دون ان يؤثر على الواجبات والحصانات الدبلوماسية التي يتمتع بها. اذ كما اكدت عليه الاتفاقية فأنه لا يجوز ان تكون مراتب رؤساء البعثات اساسا للمفاضلة بينهم من قبل الدولة المستقبلة، ما سوى تحديد

اسبقيتهم بالنسبة للحفلات الرسمية والمراسيم.

هذا وان القائمين بالاعمال بالاصالة يمثلون حكوماتهم وليس رؤساء دولهم كما هو الحال مع السفراء. كما ان تعيينهم لا يمر بأجراءات كما هو الحال مع السفراء. فليس هناك استمزاج رأي وانتظار كما انه ليس هناك كتاب من رئيس الدولة، وانما كتاب من وزير خارجية الدولة الموفدة الى الدولة الموفد اليها . ثم ان اللقب الرسمي للقائمين بالاعمال بالاصالة هو قائم بأعمال الدولة.

القائمون بالاعمال بالنيابة

Charge d' affairs ad enterin

ان القائمين بالاعمال بالنيابة او الوقتيون فأنهم على نوعين:
النوع الاول : هو الذي يتم اثناء تغيب رئيس البعثة (السفير او الوزير المفوض ان وجد وان كان نادرا اليوم) بسبب مغادرته الدولة المعتمدة بالاجازة او بمهمة رسمية قصيرة او بناء على انتهاء مدته وسفره قبل وصول السفير المعين الجديد. وقد يتولى القائمون بالاعمال بالنيابة لمدة دائمية نسبيا بسبب قيام تخلخل في العلاقات بين دولتين بحيث يستدعي الامر سحب السفير وتوكيله بغيابه اعلى الدبلوماسيين درجة من بعده (١٧). وقد تظل هذه الحالة طالما ان العلاقات بين الدولتين مشوبة بالتوتر.

هذا وان ما تجب الاشارة اليه هو ان عملية الانابة هذا تتم بموجب كتاب توكيل من قبل السفير على ان تكون وزارة خارجية

الدولة المستقبلة على علم بذلك.

النوع الثاني: وهو الذي يمثل في حالة تمثيل رئيس البعثة لدولته في اكثر من دولة (يحمل اسم قائم بأعمال سفارة عادة) وهنا يترتب تعيين قائم بأعمال مؤقت في بعثتها او بعثاتها التي لا يوجد فيها مقر دائم(١٨). وكل ذلك يتم بمعرفة وموافقة الدولة او الدول المعنية بذلك.

هوامش الفصل العاشر

(١) وظائف الخدمة الخارجية هي الوظائف التي يشغلها موظفو الخدمة الخارجية وهم المكونون لهيئة اختصاصية دائمة وهم الذين يعهد اليهم القيام بتنفيذ سياسة بلادهم الخارجية سواء كانت دبلوماسية او اقتصادية ام فنية.

(٢) ان ابرز ما ظهرت فيه الحاجة الى هؤلاء الدبلوماسيين الفنيين كما يرى هو عندما تشكل الدولة وفودها الى المؤتمرات والى المفاوضات التي تتناول الاتفاق على المسائل التقنية الدقيقة والتي يتطلب رجالا مختصين في تخصصات فنية دقيقة.

وكما يقول Adam Watson ايضا ان وفد اية دولة متقدمة المقرر حضوره مؤتمرا دوليا او اجراء مفاوضات مع دولة اخرى، فأنه لا بد وان يضم ثلاثة اصناف من الرجال.

(١)- ان قيادة الوفد هذا تكون عادة من قبل مسؤول سياسي بمستوى وزير غالبا ما ترشحه الحكومة القائمة.

(٢)- الدبلوماسيون المحترفون الذين يتقدمهم السفير المعتمد لدى الدولة المعتمد لديها الذي يفترض ان يكون خبيرا وعارفا لشؤون الدولة المعتمد لديها والى جانبه المختصون بشؤون القطر المعتمد لديه الخبراء.

(٣)- ويقف الى جانبهم المختصون الفنيون الذين يتناولون الاجابة على الاسئلة المتنوعة كل في اختصاصه، الذين يلعبون

دورا مهما سواء في اللجان المعنية المتخصصة التي يشتركون في عضويتها ام في عضويتهم لوفد المفاوضات . انظر كتابه :

Adam Watson, Diplomacy - The Dialogue Between States , New Press, New york. 1983.pp . 188- 189.

(٣) القانون الدبلوماسي، مصدر سبق ذكره، ص (١٠٩)

(٤) فقد قطعت مصر علاقاتها مع هاتين الدولتين على اثر الاعتداء البريطاني الفرنسي على الاراضي المصرية وتولى ممثل سويسرا في القاهرة رعاية شؤون الدولتين، اما مصر فقد تولى رعاية شؤونها في بريطانيا ممثل الهند فيها.

(٥) يناقش الدكتور علي صادق ابو هيف، بعض الحالات التي من ابرزها تلك الحالة التي لا ينص فيها قانون الدولة على تحريم تعيين الاجانب في اي شأن من شؤؤنها ومنها الشؤون الدبلوماسية، فيتساءل هل يجوز لمثل هذه الدولة ان تعهد بتمثيلها في الخارج لشخص او اكثر من غير رعاياها؟ فيجيب بأنه لا توجد هناك قاعدة دولية تنفي جواز ذلك كما ان هناك سوابق لدول اوربية من بينها فرنسا وبعض من دول امريكا اللاتينية تشير الى استخدام بعض الدول الاجانب في تمثيلها في الخارج بناء على اعتبارات خاصة وتأتي في مقدمتها الخبرة الخاصة في التفاوض او المعرفة الواسعة في البلد الموفد اليه. انظر كتابه القانون الدبلوماسي ١٩٧٥، ص (١١٢). ولكنه يعود في الصفحة نفسها الى الوقت الحاضر، ليقول :

((وفي الوقت الحاضر وان كانت الاستعانة بالاجانب في المناصب التمثيلية نادرة في الظروف العادية فأنه كثيرا ما يحدث في الظروف العصيبة، كحالة قطع العلاقات وظروف الحرب، وان تعهد دولته في الممثل الدبلوماسي لدولة صديقة في بلد ما رعاية مصالحها وحماية رعاياها في هذا بصفة مؤقتة.))

كذلك انظر اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ التي تتضمن مادتها الثامنة (٨) ما يلي :

(١)- من حيث للمبدأ يكون اختيار اعضاء البعثة الدبلوماسية من جنسية الدولة للمعتمدة.

(٢)- لا يجوز اختيار اعضاء البعثة الدبلوماسية من موظفي للدولة المعتمد لديها الا بموافقة هذه الدولة، التي يجوز لها سحب موافقتها على ذلك في اي وقت.

(٣)- للدولة المعتمد لديها ان تستعمل نفس الحق بالنسبة لمواطني دولة ثالثة ليسوا من مواطني الدولة المعتمدة.

(٦) للوقوف على قوانين الخدمة الخارجية لدول عربية مختارة، انظر قانون الخدمة الخارجية في الجمهورية العراقية، في الملحق الخاص بها من هذا الكتاب.

(٧) تنص اتفاقية فينا لعام ١٩٦١ في هذا الخصوص على ما يلي : يحق للدولة المستقبلية ان تحتفظ لنفسها بهذا الحق نفسه فيما يتعلق بزعاية دولة ثالثة، لايكونوا ايضا من رعايا الدولة الموفدة.

(٨) Martin Mayer, The Diplomat, Garden

City, New York Double day
& Co.Int.,(1983,p .129.

(٩) وقد برهن الواقع ان مثل هذا النوع الممتاز غالبا ما يأتي من النخبة التي تتخرج من مدرسة ENA (Ecole Nationnale de Adminslration

(١٠) The Diplomat ، مصدر سبق ذكره، ص (١٣٠).

(١١) لم يقتصر هذا الامر على دول معينة، وانما ضم دولا مختلفة شملت حتى الدول الكبرى. وحول هذا الموضوع كان سي بي لوس C.B.Luce قد كتب مقالا بعنوان The Ambassadorial Issue: Professional or Amateurs السفير بين الاحتراف والهواية نشر في مجلة Foreign Affairs الصادرة في تشرين اول ١٩٥٧ قال فيه : ((حينما يبني الرجل البارع مركزا مرموقا في بلده عن طريق تتبعه الخاص المشفوع بالنجاح، وحين يثبت عمليا من بعد سنين حيوية مبدعة واهتماما بالغا في الشؤون العامة، وحينما يقوم بإتصالات كثيرة مع القادة الآخرين، واذا ما ساعد هذا المركز على تكوين علاقات شخصية مع رئيس الجمهورية ووزير الخارجية، فأن مثل هذا الرجل يجب ان يشار اليه بأنه رجل مهم بحق...)) ثم يقول ان مثل هذا الرجل سيحظى دوما بأستقبال حار من قبل الشخصيات في القطر الموفد اليه. وبالطبع فأن اشغال امثاله منصب الممثل السياسي سيوصف من قبل هؤلاء الشخصيات بالشرف والفرصة السعيدة التي تساعد

الطرفين على التعاون المتقابل المنتج... ص ١١٨ وما بعدها.

(١٢) اثبت الواقع ان مثل هذه النظرة لاتستند الى حقيقة ولا يمكن تعميمها بدليل ان عصر الانطلاق والحرية اظهر ان بين الدبلوماسيين الاناث من اثبت انه اكثر كفاءة واكثر قدرة على التصدي للمشكلات وحلها. انظر في هذا الصدد جونيه ، موجز الدبلوماسية (تعريب وتلخيص سموحي فوق العادة وقاسم مردم) ، ص (٣٣).

(١٣) منع مرسوم بريطاني صدر عام ١٩٢١ بعدم جواز تعيين المرأة في وظائف دبلوماسية وقنصلية وادارية لدى العديد من الدول. اما فرنسا قد منعت استخدام المرأة في الوظائف الدبلوماسية والقنصلية للعمل في الخارج. وتقتصر خدمتهن في الوظائف الادارية في الوزارة. وقد ظلت هذه الحالة قائمة حتى بعد الحرب العالمية الثانية حيث فتح الباب للعمل في السلك الدبلوماسي والقنصلي امام المرأة.

(١٤) من بين الدول الشرقية التي سارعت في تعيين المرأة في العمل الدبلوماسي هي الهند حيث عينت فيجايا لاكشمي Mrs. Vigaya Lakshmi سفيرة لها في واشنطن ثم مندوبة في لندن ثم رئيسة للوفد الهندي لدى الامم المتحدة وهي اول سيدة انتخبت للجمعية العمومية عام ١٩٤٦

(١٥) جونيه، ص ص (١٩٠ - ١٩١). كذلك سموحي فوق العادة مصدر سبق ذكره، ص ص (١٢٠ - ١٢١).

(١٦) تنص اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ في مادتها السابعة على ضرورة استمزاج رأي الدولة المستقبلة الحصول على موافقتها على تعيين الملحقين العسكريين.

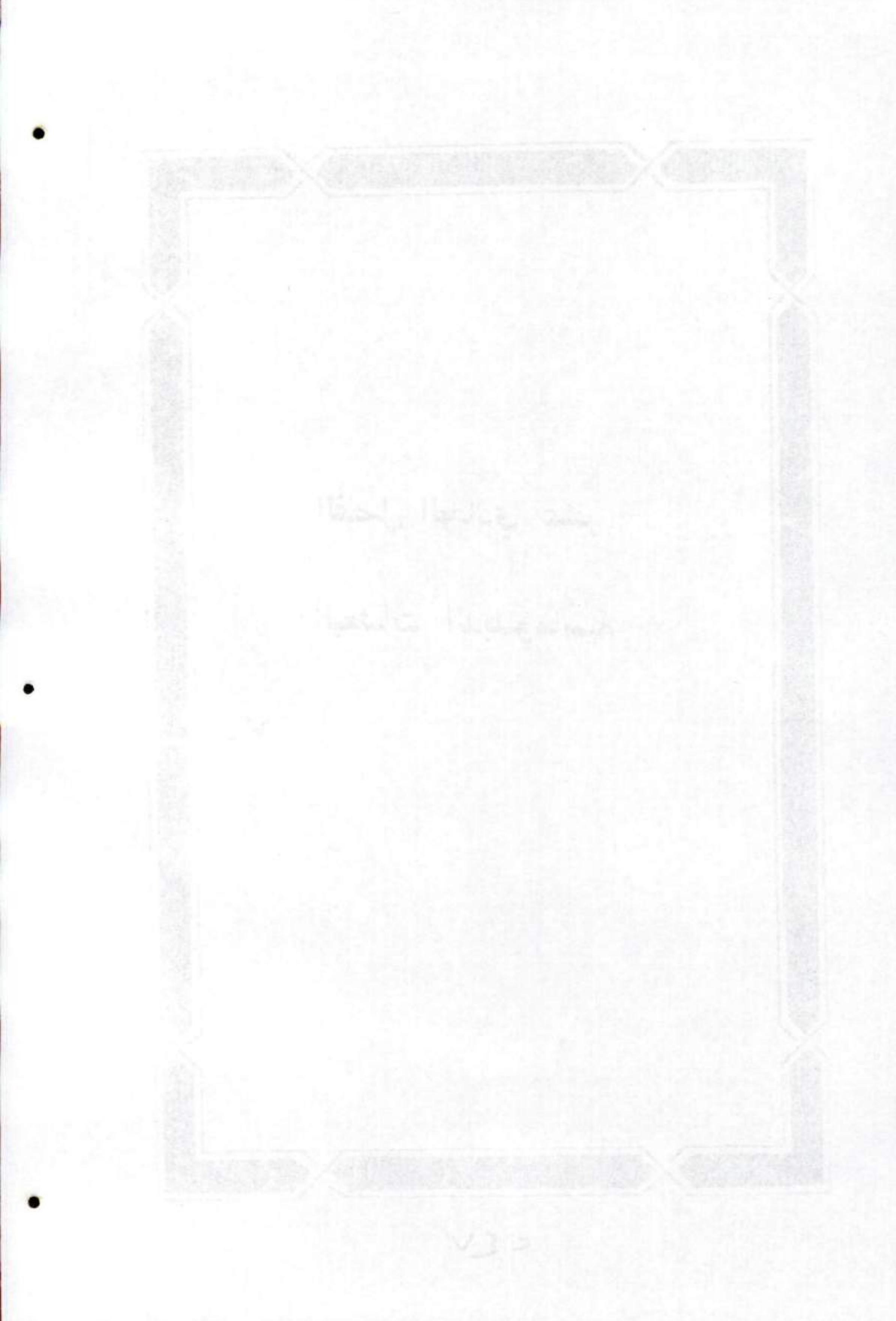
(١٧) يجوز ان يقوم بمهمة قائم بأعمال نيابة احد الاداريين والفنيين في السفارة في حالة عدم توفر موظف دبلوماسي. على ان تتم موافقة الدولة المستقبلة في هذه الحالة فإن لم يتوفر هؤلاء، فقد تنسب وزارة خارجية الدولة الموفدة، من يقوم بالاعمال من المركز.

(١٨) اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ فقرة (٣) مادة (٥).



الفصل الحادي عشر

البعثات الدبلوماسية



الفصل الحادي عشر
البعثات الدبلوماسية

انواع البعثات الدبلوماسية

تكون البعثات الدبلوماسية على انواع وهذه الانواع تتمثل في ما يلي:

السفارات

وهي البعثات الدبلوماسية التي تعتبر من اعلى مراتب التمثيل الدبلوماسي. ويرأس السفارة عادة دبلوماسي يسمى رئيس البعثة الذي يكون غالبا من درجة سفير.

السفارة البابوية.

ويرأس هذا النوع سفير بابوي Nonce في الدولة الكاثوليكية ومن هي بحكمها. ويدعى. Pro - Nonce في الاقطار غير الكاثوليكية او التي لا تقر العرف التاريخي الذي يجعل من السفير البابوي عميدا للسلك الدبلوماسي خلافا لقاعدة الاسبقية المقررة دوليا نظرا لما للكنيسة تاريخيا من مكانة مرموقة حين جمعت بين السلطتين الروحية والزمنية (١).

المفوضيات.

وهي البعثات الدبلوماسية التي يرأسها وزير مفوض معتمد يتمتع

بنفس الصلاحيات التي يتمتع بها السفير. ويجوز ان يترأسها قائم بأعمال اصيل او بالنيابة.

وقد اكدت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ في مادتها (١٢ - ب) على انه ((ليس من فارق بين مختلف رؤساء البعثات بسبب فئاتهم، الا فيما يتعلق بالاسبقيات والمراسيم.)) وقد اخذت المفوضيات تتلاشى بسبب انحسار فكرة اقتران تعيين السفراء من قبل الدول الكبرى واقتران الدول الاخرى بالوزراء المفوضين. اذ ان جميع الدول ومنذ الحرب العالمية الثانية بالذات، اخذت تعين السفراء بدل الوزراء المفوضين.

المفوضيات السامية.

وهذا النوع من البعثات يرتبط بتقاليد الدول الاستعمارية القديمة التي تجمع عدة دول (ناقصة السيادة) في رابطة، كرابطة الشعوب البريطانية (الكومنولث) يمثلها فيها مفوض سام له نفس صلاحيات السفير وامتيازاته. وقد انحسر هذا النوع الى درجة ملحوظة بسبب حصول الاغلبية الساحقة من الدول على استقلالها الكامل بأنحسار الاستعمار.

الوفود الدائمة لدى منظمة الامم المتحدة.

ويتمثل هذا النوع من البعثات بالوفود التي ترسلها الدول الاعضاء في منظمة الامم المتحدة الى مقرها الرئيسي. ويترأس هذه

الوفود ممثلون بدرجة سنفير لهم امتيازات وحصانات دبلوماسية نسبية. اي انهم لا يتمتعون بنفس الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها السفير العادي.

البعثات الموفدة الى منظمة الامم المتحدة او المنظمات القارية او الاقليمية .

وهذه البعثات تتميز عن غيرها كون رؤساؤها موظفون دبلوماسيون او فنيون لايملكون رتبة دبلوماسية محددة وان امتيازاتهم وحصاناتهم تحددها الاتفاقيات القائمة بين المنظمة والدول المستقبلة لها.

البعثات الخاصة.

ان الاساس في البعثات الخاصة يرتكز على قاعدة انها بعثات مؤقتة مرسلة الى دولة اخرى (او اكثر احيانا) لتمثيلها في مهمة محددة، وقد ترسلها الدول لأنجاز موضوع معين كأن يكون مسألة ذات علاقة بنقل رسالة سريعة او طلب الدعم او المؤازرة او لنقل او شرح تفاصيل قضية او حادثة ما. وبأنتهاء المبعوثين من هذه المهمة فأن البعثة تعود الى بلدها. وهذا ما يجعلها تختلف عن الدبلوماسية العادية التي تتولى التمثيل الدبلوماسي الدائم وتعالج كل القضايا التي تهم العلاقات بين الدول. ولابد من الاشارة بعد ما تقدم، انه يجوز ان يقوم بمهمة بعثة خاصة شخص واحد وحينئذ

يسمى ((بالمبعوث الخاص)).

الهيئة الدبلوماسية.

ان للهيئة الدبلوماسية اكثر من مفهوم واحد. فالمفهوم الاول وهو المفهوم الضيق والذي يعطى معنى رئيس البعثة الدبلوماسية وحاشيته اعضاء الهيئة او البعثة الدبلوماسية. ويقترن عادة بأسم الدولة الموفدة لتمييزه عن غيره. فيقال مثلا هيئة جمهورية العراق الدبلوماسية (او بعثة الجمهورية العراقية الدبلوماسية).

واما المفهوم الثاني وهو المفهوم الواسع، فيقصد به مجموع رؤساء الهيئات الدبلوماسية وحاشية كل منهم الرسمية والمقيمين في عاصمة من العواصم الاجنبية. وكثيرا ما يقترن ذلك بعاصمة الدولة التي تقيم فيه هذه الهيئات الاجنبية، فتقول مثلا الهيئة الدبلوماسية في واشنطن او موسكو او لندن.

على ان الشيء الذي يجب الاشارة اليه انه يستثنى من هيئة البعثة الدبلوماسية كل من يعمل بصفة مؤقتة كان يكونوا مستأجرين اوان يقوموا بأعمال وقتية خاصة بألانشاء والتركيب كعمال البناء والسمكرة والصياغة ونصب الهواتف وما شابه (٢).

عميد الهيئة الدبلوماسية.

ان القاعدة الجارية هي ان ينتخب من بين رؤساء الهيئات الدبلوماسية للدول المختلفة عميد Dean يسمى بالعميد

الدبلوماسي. وقد جرت العادة في الاقطار الكاثوليكية ان ينتخب ممثل البابا (من درجة القاصد الرسولي) عميدا للهيئة الدبلوماسية. اما في الاحوال الاخرى فينتخب العميد عادة من بين ارفع الممثلين الدبلوماسيين درجة ومن اقدمهم بالنسبة لتاريخ الوصول. والصفة التي تتجلى بها الهيئة الدبلوماسية هي كونها رمزا للقانون الدولي. وبناء على ذلك فأن لها امتيازات جماعية لا فردية. فقد تستطيع الهيئة الدبلوماسية ان تعرب عن رأيها في مناسبات خاصة عن طريق عميدها الدبلوماسي كأبداء توصيات مشتركة تخص الشؤون الدولية مثلا،وقد ترفع احتجاجا جماعيا حين تشعر ان الدولة المضيفة قد خرقت القواعد المرعية في القانون الدولي، او انها تقوم بواجبات الاستقبالات الرسمية في المناسبات الخاصة. وما تجب معرفته هو انه ليس للهيئة الدبلوماسية اية شخصية حقوقية او سياسية او معنوية.

عدد العاملين في البعثة الدبلوماسية.

لا يوجد في القانون الدبلوماسي العرفي اي تحديد لعدد العاملين في البعثة الدبلوماسية. ولعل من اهم اسباب ذلك هو ان مصالح الدول كانت اقل تشابكا وتعقدا مما هي عليه اليوم. ويوحي من ازدياد عدد الدول المستقلة وازدياد السفارات في العواصم المختلفة، جنبا الى جنب مع تعقد المصالح وتشابكها وقيام دول كبرى وعظمى تسعى الى بسط نفوذها على غيرها من

الدول بجميع السبل والتي يـأتي في مقدمتهـا السـبيل الدبلوماسـي الذي جعل من هـذه الـدول ان تضـم في بعثاتهـا عـددا كبـيرا مـن العاملين وما سبب ذلك انعكاسـات ومشـكلات سـكنية وامنيـة، فقـد تنبهت اتفاقية فيينا للعلاقـات الدبلوماسـية لعـام ١٩٦١، مـن الاشـارة الى جواز اثارة الدولة المستقبلة، في حالة عدم وجود اتفاق صريح يتعلق بعدد العاملين، موضوع عدد العاملين في بعثتها في نطـاق مـا هو معقول بناء على مقتضيات الظروف والاحـوال الخاصـة بالدولـة المستقبلة وحاجة الدولـة المعنيـة (٣). وليس هـذا فحسـب وانمـا بأمكان الدولة المستقبلة ايضا ان ((ترفض تعيين مـوظفين مـن فئـة معينة)). (٤) وهذا كلـه يعـني ان الاعـداد الكبـيرة الـتي تكدسـها بعض الـدول ولاسـيما الـدول الكـبرى والعظمـى لا يجـوز لهـا ان تكون كذلك حين تكـون خارجـة عـن مـا هـو معقـول وزائـد عـن الحاجة الفعلية.

مكاتب البعثات الدبلوماسية: ادارة وتنظيم شؤون البعثة الدبلوماسية

ان منطق قيام البعثات الدبلوماسية التي تقـوم بين الـدول تخـضع لأدارات وتنظيمات متقابلة وذلك تسهيلا لبناء العلاقات الدبلوماسـية بسبل واساليب تخضع لتنسـيق متقـارب ان لم يكـن متقـابل. الا ان الواقع يشـير الى ان مثـل هــذا الامــر غــير قــائم في البعثــات الدبلوماسية المختلفة . وربما كان من بين اسباب ذلك هو اخـتلاف

ظروف وامكانيات الدول الذي يعكس بدوره على تحديد حاجاتها. والاهم من ذلك ان القانون الدبلوماسي العرفي ينظر الى ادارة وتنظيم البعثات الدبلوماسية كونها مسائل تخص الامور الداخلية للدول. ((اضف الى ذلك انه حتى التسميات الوظيفية وتوزيع الاعمال تختلف من دولة لأخرى)) (٥).

الا ان ما تجدر الاشارة اليه هو ان هذا الاختلاف هو اختلاف تفصيلي وانه كان قائما بالعمل في بعثات دبلوماسية الدول، الا ان لا يخلو من شيء من الائتلاف في اطاره التنظيمي العام. ويمكن وضع صورة هذا الاطار الاداري التنظيمي العام بشكله النسبي العام: اي كنموذج على النسق التالي: (٦)

البعثة الدبلوماسية

١ - رئيس البعثة

السكرتير الخاص او مدير المكتب

٢ - مقر السفارة الرئيسي

الادارة وتنسيق العمل

السكرتارية والمحفوظات

الامن

الاتصالات والخدمات الفنية الاخرى.

الحسابات

٣ - الاقسام المختلفة الاخرى

القسم التجاري-القسم القنصلي-قسم الصحافة والاعلام

٤ - الملحقون
التنظيمات المركزية في وزارة الخارجية

ولابد لنا اخيرا من التطرق الى التنظيمات المركزية في وزارة الخارجية. فوزارة الخارجية هي الوزارة التي تعنى بالشؤون الخارجية للدولة. انها حلقة الوصل بين السلطة العليا وبين الممثلين الدبلوماسيين في الخارج. فهي من جهة تنقل سياسة الحكومة الخارجية مشفوعة بتوجيهات وتعليمات الى ممثليها في الخارج. وهي من جهة اخرى تتلقى كافة المعلومات والتقارير والبيانات التي يرسلها اليها مندوبوها عن كل ما يتعلق بسياسة الدولة المضيفة، وعن حقائق الاوضاع الدولية ودورها فيها بصورة عامة.

ويقف على رأس وزارة الخارجية وزير الخارجية والى جانبه وزير (او وزراء) الدولة للشؤون الخارجية الذي يتصدر خط الدفاع عن المصالح والقيم العليا والمباديء التي تؤمن بها دولته، وذلك وفقا لما يتلقاه من توجيهات من رئيس الدولة ورئيس الحكومة. ويقف الى جانب وزير الخارجية جهاز متكامل يتولى كل منها مهام معينة لتلقي المعلومات من الجهات ذات العلاقة وليقوم بتحليلها وتبيان اهميتها الى مرجعه الاعلى.

ان هذا الجهاز المتكامل تستقي الوزارة منه

المعلومات وتبني سياستها وفقا لها. ونظرا لاهمية هذا الجهاز فان وزارة الخارجية تصنفه الى ادارات مركزية وشعب تابعة لها يقوم كل منها بما عليه من مسؤولية.

ولما كانت الدول تختلف في قوتها وتقدمها ومركزها الدولي لذا نجدها تختلف في تنظيماتها لوزارة الخارجية. الا انه بالرغم من الاختلاف فهناك تنظيم تشترك فيه الدول، والذي يقف على قمته وزير الخارجية. ويأتي من بعد الوزير وكيل الوزارة او وكلاء وزارة يتقدمهم وكيل الوزارة الاول. وكثيرا ما يساهم مساعدون يحملون اسم مساعد وكيل وزارة. ووكيل الوزارة غالبا ما يكون المرجع الاعلى لجميع الادارات التي على رأسها الادارة المركزية (الديوان العام) والبعثات الدبلوماسية الخارجية، الذي يعمل على دراسة وتنسيق نشاطاتها وتحليلاتها وتقرير اسبقياتها بالسرعة التي تتناسب مع اهميتها عارضا اياها على وزير الخارجية. ومن هنا يصبح وكيل الوزارة (وكيل الوزارة الاول حين تعددهم) اعلى مرجع امام وزير الخارجية. وهنا لابد من الاشارة الى من ينظم اعمال الوزير والذي يتمثل بمدير المكتب الخاص لوزير الخارجية الذي يتولى عرض كلما يجب عرضه على الوزير من مراسلات ومقابلات، والذي يصدر عنه التوجيهات التي يراها الوزير الى الاجهزة المختلفة في الوزارة.

اما التنظيمات المركزية الاخرى فإنها تغطي في العادة ادارة المراسم التي تعنى بكل شؤون البروتوكول وادارة التفتيش التي

يترأسها مفتش عام بمرتبة سفير والتي تتجول في البعثات الدبلوماسية وتقدم تقاريرها كل عام. وادارات عامة اخرى كأدارة الشؤون السياسية والتي تعنى بالشؤون السياسية وادارة المنظمات الدولية التي تعنى بقضايا الامم المتحدة والوكالات المتخصصة والهيئات التابعة لها، وادارة الشؤون الاقتصادية والتي تعنى بالشؤون الاقتصادية وتفاعلاتها وانعكاساتها على الشؤون السياسية وغيرها، وادارة الشؤون القانونية التي تعنى بكل ما له علاقة بشؤون القانون والقانون الدولي بالذات وبما له علاقة بالقرارات المتعلقة بوزارة الخارجية، وادارة الشؤون الثقافية والشؤون القنصلية وادارة الصحافة والاعلام وادارة الشوؤن الادارية والمالية، وادارة شؤون الترجمة والشفرة الخاصة بحل الرموز والسجلات والوثائق والمعاهدات والمكتبة وغيرها من الادارات الاخرى التي تتنوع حسب التنظيمات التفصيلية الخاصة بكل دولة (٧).

هوامش الفصل الحادي عشر

(١) الدبلوماسية الحديثة، مصدر سبق ذكره، ص (٧٩).

(٢) د. عدنان البكري ، مصدر سبق ذكره ، ص (٨٥).

(٣) مادة ١١ فقرة ١ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١

(٤) مادة ١١ فقرة ٢ من الاتفاقية ذاتها.

(٥) البكري ، مصدر سبق ذكره، ص (٨٨).

(٦) المصدر السابق ، ص (٨٩)

(٧) يتكون الهيكل التنظيمي لوزارة الخارجية في الجمهورية العراقية (وفقا لقانون الخدمة الخارجية رقم ١٢٢ الصادر في الوقائع العراقية وهي الجريدة الرسمية بعدد ٢٥٥٤ وتاريخ ٢٤ شوال ١٣٩٦ هـ الموافق ١٨ تشرين الاول ١٩٧٦ م ونظام وزارة الخارجية رقم ٣١ لسنة ١٩٧٦ من الآتي :

المادة العاشرة: اولا - يعين من بين السفراء ثلاثة وكلاء للوزارة على الوجه الاتي:

أ - وكيل وزارة لشؤون الوطن العربي.

ب - وكيل وزارة للعلاقات الدولية.

ج - وكيل وزارة للشؤون الفنية

المادة الحادية عشرة : تتألف وزارة الخارجية من مركز الوزارة والبعثات السياسية والقنصلية في الخارج.

المادة الثانية عشرة: الفصل الاول مركز الوزارة : يتألف مركز الوزارة من المكتب الخاص والدوائر كل حسب الارتباط الوارد

في ادناه.

اولا - يرتبط بالوزير ما يلي :

أ - المكتب الخاص.

ب - دائرة العلاقات الدولية المتعددة الاطراف.

ج - دائرة التخطيط التجميعي.

د - معهد الخدمة الخارجية.

ثانيا - يرتبط بوكيل الوزارة لشؤون الوطن العربي ما يلي :

أ - الدائرة العربية.

ب - دائرة جامعة الدول العربية.

ج - المكتب الاقليمي العراقي لمقاطعة اسرائيل.

ثالثا - يرتبط بوكيل الوزارة للعلاقات الدولية الثنائية ما يلي :

أ - دائرة العالم الثالث.

ب - دائرة الاقطار الاشتراكية.

ج - الدائرة الغربية.

رابعا - يرتبط بوكيل الوزارة للشؤون الفنية ما يلي :

أ - الدائرة القنصلية.

ب - الدائرة القانونية.

ج - دائرة المراسم.

د - الدائرة الادارية.

المادة الثالثة عشرة:لمجلس الشؤون الخارجية ان يقرر تحقيقا لأغراض الهيكل التنظيمي للوزارة وحسب متطلبات العمل وظروف

توفر الموظفين ما يلي:

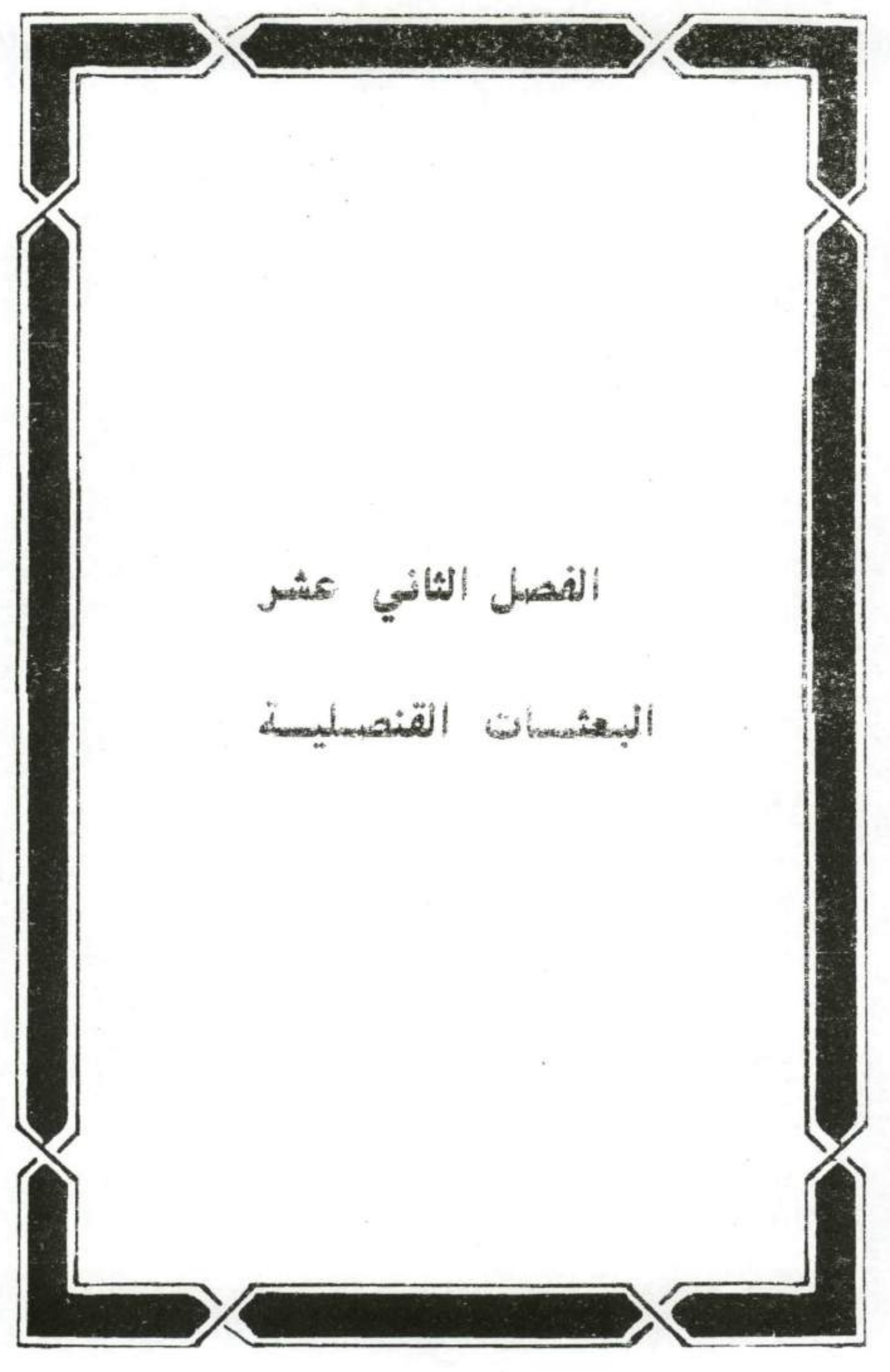
أ - تفريغ دائرة اقطار الخليج العربي من الدائرة العربية.

ب - شطر دائرة العالم الثالث الى ثلاث دوائر هي:

دائرة آسيا، ودائرة افريقيا ، ودائرة الدول المجاورة.

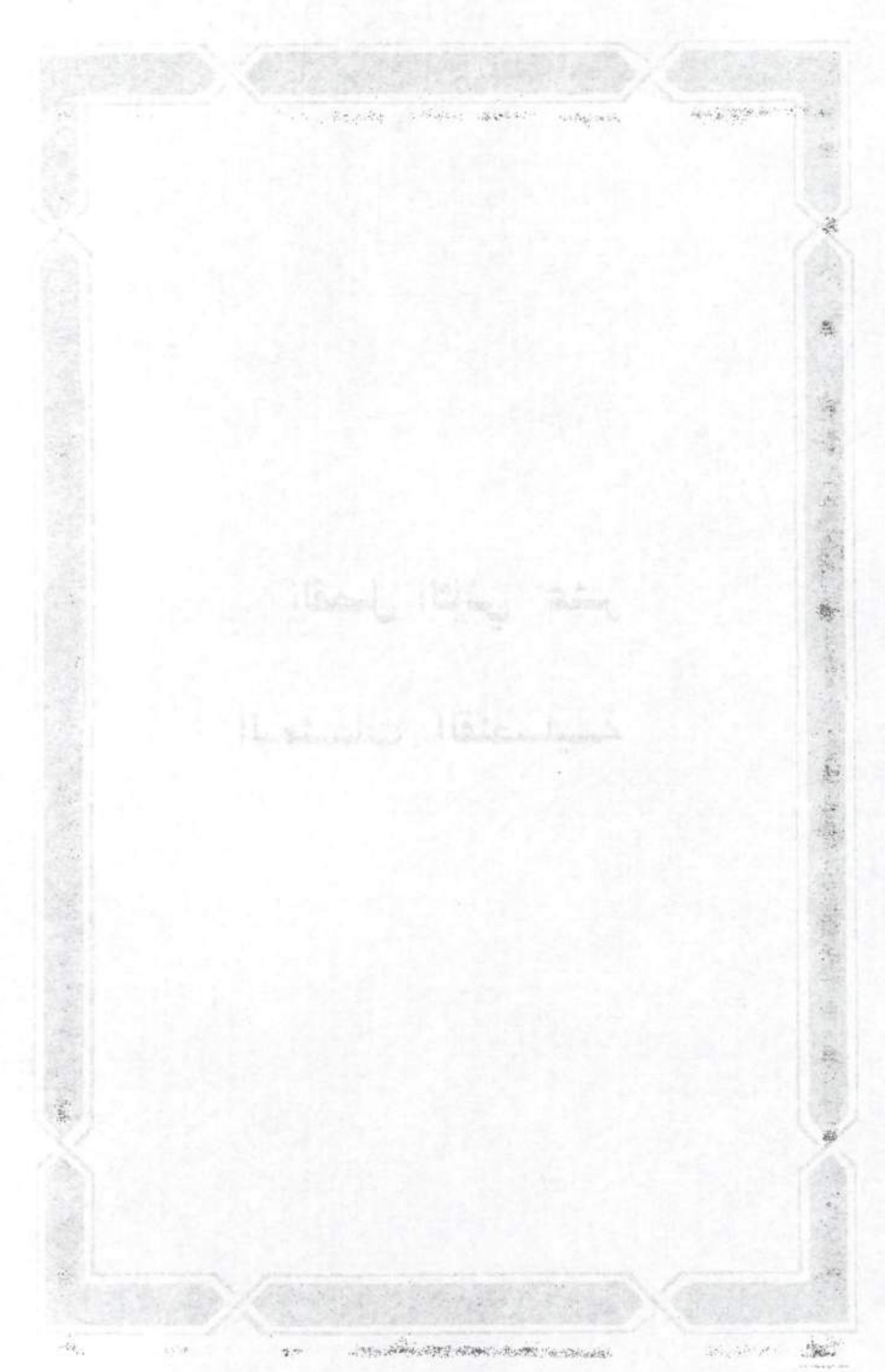
ج - شطر الدول الغربية الى :

دائرة اوربا ودائرة امريكا.



الفصل الثاني عشر

البعثات القنصلية



الفصل الثاني عشر
البعثـات القنصليـة

لمحة عامة .

البعثات القنصلية هي تلك البعثات التي يعهد اليها القيام بمهام ادارة العلاقات الاقتصادية والتجارية ورعاية شؤون مواطني بلادها في الخارج. ويتولى مهام رئاسة البعثات القنصلية القناصل الذين هم على درجات مختلفة تقررها عوامل مختلفة تأتي في مقدمتها المصالح الاقتصادية والتجارية القائمة.

ان مهام البعثات القنصلية تختلف في جوهرها عن مهام البعثات الدبلوماسية وان كانت تتكامل معها. وبناء على ذلك فانهم لا يعتبرون من السلك الدبلوماسي وترتبط البعثات القنصلية برئيس البعثة الدبلوماسية في الدول المعتمد لديها او قد ترتبط مباشرة بوزارة الخارجية عند عدم وجود بعثة دبلوماسية في الدولة المعتمد لديها. ونجد الدول في العصر الحاضر قد اتجهت الى فتح فروع قنصلية في بعثاتها الدبلوماسية (١). وتكليف احد دبلوماسيها السكرتيرين او المحلقين لأدارة الفرع القنصلي فيها.

ويعتبر القانون الدولي العاملين في البعثات القنصلية من قناصل بدرجاتهم المختلفة بأنهم الموظفين التابعين الى دولة ما وتعترف بوجودهم الدولة الاخرى ولهم واجبات معينة ونوع من الحصانات والامتيازات تختلف في الدرجة والنوع عن مهام وحصانات

وامتيازات البعثات الدبلوماسية.

اقامة العلاقات القنصلية

لا حاجة للقول ان القواعد المنظمة للبعثات القنصلية تجمع ما بين القواعد الدولية والقواعد الوطنية. واذا كانت القواعد الدولية تجمع ما بين قواعد عامة التي مصدرها العرف والمعاهدات الجماعية وقواعد خاصة مصدرها المعاهدات الخاصة (المعاهدات الثنائية)، فأن القواعد الوطنية بصفتها قواعد منظمة للعمل القنصلي بين الدول مصدرها المعاهدات الخاصة او الثنائية : فأن بالامكان القول ان اصول القواعد المنظمة للبعثات القنصلية في دول العالم تتكامل فيها القواعد الوطنية مع القواعد الدولية.

والواقع ان القواعد المدونة لتنظيم الخدمة القنصلية والتي حاولت في الماضي الاسهام فيها الجمعيات الدولية وجمعيات القانون الدولي وفقهاء القانون الدولي، واخيرا هيئة الامم المتحدة، التي تمكنت من خلال اعضائها ولجانها في اخراج اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣، فأنها لاتشكل جميعا الا جزءا يسيرا من القوانين والقواعد العرفية.

ومع ذلك فأن اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ تشكل نجاحا في تقنين القواعد القنصلية الدولية. وان ذكرها من ان القواعد التقليدية سوف يستمر تطبيقها على المسائل التي لم تفصّل فيها في الاتفاقية، اضافة الى ان هذه الاتفاقية لا تعوق دون قيام

الدول بأبرام اتفاقات دولية بين بعضها البعض تـأكيدا او تكملـة او توسعه" لنصوصها او امتداد لمحال تطبيقها، يؤكد ضمنا انها لم تغـط كل القواعد والتراث العرفي المتعلق بالخدمة القنصلية.

وبرجوعنا الى كيف تقـام العلاقـات القنصليـة فـأن اتفاقيـة فيينـا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ قد اكدت، وان كانت قد قننت ما هـو سائد عرفيا،ان الدولةالتي تـرغب في اقامةعلاقـات قنصليةمـع دولـة اخرى ترسل عادة خطابا تعلمهـا برغبتهـا في اقامـة علاقـات قنصليـة معها. الاان هذه الرغبة ليست مطلقة وانما تحددها بعض الاجـراءات وان كانت تختلف عن اقامة العلاقات الدبلوماسية. وقبل كـل شـيء فأنها لا تحتاج الى استمزاج رأي الدولة المستقبلة. كمـا ان الامـر ليس مقيد بالسيادة الكاملة كما هو الحال مع العلاقـات الدبلوماسـية وانما يجوز ان تضم دولة مستقلة ذات سيادة كاملة مع دولـة ناقصـة السيادة وذلك بالاعراب عن الرغبة لدى الدولـة ذات النفـوذ (كـأن تكون احد مستعمراتها وهذا ينطبق على حالات الماضي اكـثر منهـا حالات الحاضر التي تقلصت فيها المستعمرات الى درجـة كـبرى). والشرط المهم هو الموافقة على طلب الدولة الموفدة التي لها حق الرفض لأي سبب كان دون الافصاح به. ومن التسـهيلات القائمـة في ايامنا هي ان معاهدات الصداقة يمكن ان تتضمن رغبة الطـرفين في اقامة وتوطيد العلاقات الدبلوماسـية بينهمـا بمـا فيهـا العلاقـات القنصلية. وفي هذه الحالة فلا توجد حاجة للدولـة الموفـدة بـأبداء رغبتها، طالما ان بينهما اتفاقيـة او معـاهدة صداقـة. وهـذه الطريقـة

تعتبر الطريقة الضمنية على الموافقة. وهذا ما اوضحته اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣، بذكرها ان ((الاتفاق على انشاء علاقات دبلوماسية بين دولتين يتضمن الموافقة على انشاء علاقات قنصلية، ما لم ينص على خلاف ذلك)) (٢). وهذا يعني ان اقامة العلاقات الدبلوماسية بين دولتين يعني ضمنا الموافقة على اقامة علاقات قنصلية. ولكن هذه الحالة اي حالة الموافقة الضمنية تتحول الى موافقة صريحة من الدولة المستقبلة اذا لم يكن هناك تمثيل او علاقة دبلوماسية بينهما. وهذه الموافقة لأقامة علاقات قنصلية من حيث المبدأ (٣). الا ان رغبة الدولة الموفدة اذا تضمنت فتح عدة قنصليات او مراكز قنصلية في جهات متعددة من القطر فأنه يتطلب موافقة من دولة الاقامة (٤). وينطبق شرط موافقة دول الاقامة الصريحة ايضا في الحالات التي تطلب الدولة الموفدة ((فتح مكتب يكون تابعا لقنصلية قائمة ولكن خارج مقرها)) (٥).

ثمة مجال آخر يعمل فيه القناصل في البعثات القنصلية الا وهو جواز قيام قنصل دولة ما بالاعمال القنصلية نيابة عن دولة ثالثة، اضافة الى قيامه بالاعمال القنصلية الخاصة بدولته. لكن قيام القنصل بأعمال قنصلية نيابة عن دولة ثالثة يجب ان يحظى بموافقة دولة الاقامة. وقد اشارت اتفاقية. فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ الى هذه الناحية في مادتها الثامنة بصيغة الجواز حيث نصت: ((يجوز لبعثة قنصلية للدولة الموفدة ان تقوم بممارسة الوظائف لقنصلية في الدولة الموفد اليها لحساب دولة ثالثة وذلك بعد عمل

الاخطار المناسب للدولة الموفد اليها ما لم تعترض على ذلك.

ولا تقتصر ممارسة القنصل نيابة عن دولة ثالثة، وانما جوزت اتفاقية فيينا الاخيرة ايضا ان يقوم القنصل نفسه لممارسة العمل القنصلي لدولتين او اكثر، كما جوزت ايضا في مادتها السابعة ان يقوم قنصلها في دولة الاقامة بممارسة الاعمال القنصلية في دولة اخرى او اكثر.

تعيين القناصل في البعثات القنصلية

ان تعيين القناصل ورؤساء البعثات القنصلية بالذات موضوع يتعلق برغبة دولة في اقامة قنصلية (او عدد من البعثات والمراكز في مدن متعددة وتبعا للمصالح والعلاقات القائمة) وموافقة دولة مستقبلة (٦).

ولا توجد في الواقع قواعد دولية يخضع لها تعيين القناصل، وانما يتم التعيين وفقا لقوانين الدولة المحلية. وقد يتم منح الاجازة القنصلية من قبل رئيس الدولة اذا كانت براءة التعيين صادرة عن رئيس الدولة ولكنها في اغلب الاحوال يصدر منح الاجازة من قبل وزير الخارجية (٧). وهذا يعني ان التعيين واجراءاته تخضع لقوانين وانظمة وتقاليد الدول المرسلة والمستقبلة. والانسجام بين مصالح وظروف كل منهما يؤدي الى ان الموافقة على التعيين تتم بصورة طبيعية (٨).

وتقضي الاحوال المتعارف عليها ان القنصل تزوده دولته بوثيقة

رسمية يطلق عليها اسم براءة قنصلية Consular Commssion وفي هذه الوثيقة الرسمية معلومات مبوبة تضم من بين ما تضم اسم رئيس البعثة القنصلية ولقبه ومرتبته ودائرة اختصاصه القنصلي ومركز البعثة القنصلية التي سيتراسها (٩). ثم ان هذه الوثيقة لا تعنون او توجه دوما الى رئيس الدولة كما هو مع وثائق اعتماد السفير، وانما تخاطب الوثيقة من يهمه الامر To Whom it may Concern احيانا او الى كل من يطلع عليها To all who shall see these presents الى كل او اي من تقع بين يديه هذه الوثيقة)). To all and singular to whom these presents shall come او انها لا توجه الى احد بالذات (١٠).

وغالبا ما تتعاون الدول مع بعضها في تبادل البعثات القنصلية وذلك وفق مبدأ المصالح المشتركة. وتظهر صورة عدم ممانعة او موافقة الدولة المستقبلة على تعيين قنصل الدولة المرسلة بما يعرف بالاجازة القنصلية Exequator

اما بالنسبة لبقية اعضاء البعثة القنصلية، فلا حاجة الى اجراءات مماثلة لرئيس البعثة وانما ما هو مطلوب هو وكما جاء في اتفاقية فيينا الاخيرة هو ابلاغ الدولة المستقبلة بأسماء والقاب وفئات ودرجات اعضاء البعثة او المركز القنصلي مقدما وبزمن معقول ليتسنى لها اذا شاءت اعتبار من تراه شخصا غير مرغوب فيه (مادة ١٩ فقرة ٣ من الاتفاقية)

هذا وان عدد أعضاء البعثة القنصلية يتحدد في العادة بالعدد المعقول في ظل مراعاة ((الظروف والاحوال السائدة في دائرة القنصلية والى احتياجات البعثة القنصلية المعنية))(*). الا اذا كان هناك اتفاق على عدد معين وكثيرا ما تحصل اجراءات التقييد في عدد الاعضاء لأسباب فنية ناجمة عن استغلال المراكز القنصلية واعضائها بالذات لأغراض غير الاغراض التي وجدت من اجلها.

وصفوة القول فأن البعثات القنصلية تؤدي الكثير من الخدمات وتخدم المصالح المشتركة للدولة والتي تأتي في مقدمتها تنمية العلاقات الاقتصادية والتجارية وخدمة الرعايا وابداء المساعدة لهم والدفاع عن حقوقهم في ظل القوانين القائمة وهو ما سنبحثه بشيء من التفصيل في الصفحات المقبلة.

المهام والوظائف القنصلية

ان القناصل هم الموظفون الذين يعهد اليهم القيام بمهام تنمية العلاقات الاقتصادية والتجارية. وهذه المهام تختلف في جوهرها عن مهام الموظفين الدبلوماسيين. وبناء على ذلك فهم لا يعتبرون من السلك الدبلوماسي ولنتذكر ان القناصل يرتبطون عادة برئيس البعثة الدبلوماسية في القطر الذي يعملون فيه، او قد يرتبطون مباشرة بوزارة الخارجية حين عدم وجود بعثة دبلوماسية في ذلك القطر. وليس بعيد عن الواقع أن نجد ان الدول تعهد الى احد موظفيها الدبلوماسيين، وهو الاتجاه السائد في البعثات الدبلوماسية

اليوم، بالاضافة الى واجباته، القيام بأعمال القنصل ايضا (١١).
ويعتبر القانون الدولي القناصل بأنهم الموظفون التابعون الى دولة ما وتعترف بهم الدولة الاخرى ولهم واجبات معينة ونوع من الحصانات والامتيازات تختلف في الدرجة والنوع عن امتيازات وحصانات الدبلوماسيين. ولكن مع هذا الاعتراف الذي تسمح به الدولة الاجنبية للقناصل بالاقامة على ارضها، فأنهم يخضعون الى قانونها المحلي.

وبناء على ما تقدم فأن صفة القنصل وواجباته اخذت تحدد بمعاهدات ومؤتمرات دولية خاصة (١٢). وبمرور الزمن وازدياد عدد الدول المعترفة والممارسة لشروط هذه المعاهدات والمؤتمرات الدولية، اصبح القسم الكبير منها جزءا من القانون الدولي العرفي. وبناء على ذلك ايضا اصبح القناصل يتمتعون بصفة دولية نسبية يقرها القانون الدولي. ومع ان اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية قد تبنت الكثير من قواعد القانون الدولي العرفي، الا انها لاتشكل الا جزءا يسيرا منه. هذا وان المهام او بالاحرى الوظائف التي حددتها المادة الخامسة من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ قد جاءت لتشمل ما يلي :

(١)- حماية مصالح الدولة المرسلة ورعاياها.

(٢)- العمل على تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولة الموفدة ودولة الاقامة.

(٣)- الاستعلام وتقديم التقارير عن اوضاع وتطور الحياة

التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية في دولة الاقامة واعطاء المعلومات الى الاشخاص المعنيين.

(٤)- اصدار جوازات ووثائق السفر لرعايا الدولة المرسلة ومنح سمات الدخول ووثائق السفر للأجانب.

(٥)- مساعدة رعايا الدولة المرسلة.

(٦)- العمل بصفة الكاتب العدل وتسجيل الاحوال المدنية وممارسة بعض المهام الادارية والمهام المماثلة بقدر ما تسمح قوانين وانظمة دولة الاقامة

(٧)- حماية مصالح رعايا الدولة المرسلة في شؤون الارث وفق قوانين وانظمة دولة الاقامة.

(٨)- رعاية وحماية مصالح القاصرين ناقصي الاهلية من رعايا الدولة المرسلة في حدود قوانين وانظمة دولة الاقامة.

(٩)- تمثيل رعايا الدولة المرسلة او اتخاذ التدابير لتأمين تمثيلهم امام المحاكم او سلطات دولة الاقامة الاخرى وفق قوانين وانظمة دولة الاقامة.

(١٠)- تحويل الوثائق والتبليغات القضائية وغير القضائية وتنفيذ الانابات القضائية وفق الاتفاقات المعمول بها او وفق قوانين وانظمة دولة الاقامة.

(١١)- ممارسة حق المراقبة والتفتيش على السفن والطائرات التي تحمل جنسية الدولة المرسلة وعلى طاقم ملاحيها وفق قوانين الدولة المرسلة.

(١٢)- تقديم المساعدة للسفن والبواخر والطائرات التي تحمل جنسية الدولة المرسلة وملاحيها.

والذي يمكن استنتاجه مما تقدم ان اهم محورين تدور حولهما وظائف القناصل هما : رعاية وتنمية مصالح الدولة التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية ورعاية مصالح وحقوق مواطني الدولة المرسلة. وسنتحدث عن هذين المحورين بشيء من التفصيل.

رعاية وتنمية مصالح الدولة التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية.

وتعتبر مهمة سهر القنصل على مصالح دولته الاقتصادية والتجارية من أهم الواجبات الملقاة على عاتقه. وتتناول هذه المهمة كل ما يتعلق بجمع المعلومات الخاصة بما يملكه القطر من مواد خام وما ينتجه من بضائع وما يحتاج اليه بالدرجة الاولى من سلع للأستيراد وانواع سلعه المصدرة، واسعار السوق المحلية وعلاقتها بالاسواق العالمية. ويقدم القنصل هذه المعلومات عادة، بعد دراستها وتحليلها، بالتعاون مع رئيس البعثة الدبلوماسية وبأشرافه ويقدم كل هذه المعلومات على شكل نشرات دورية وتقارير سنوية مفصلة. واذا كانت هذه الاعمال مناطة بالمبعوث الدبلوماسي كما يحدث لدى كل الدول التي تجمع بين الواجب الدبلوماسي والقنصلي في مبعوث واحد، فأنه يحلل مدى علاقة هذه الامور الاقتصادية

بالظروف السياسية المحيطة بالبلد، من جهةوالظروف السياسية العالمية من جهة اخرى.

ومما يمكن ذكره بهذا الصدد هو ان لكل دولة حاجات ومصالح تختلف عن غيرها من الدول. ولذلك فأننا نجد ان الدول المختلفة تصدر بين وقت وآخر ولفترات زمنية معينة تعليمات وتوجيهات الى قناصلها في الخارج تؤكد في الغالب على تزويدها بالمعلومات التي تهمها. فتعليمات هولندا الى قناصلها تشير مثلاً، ان الواجب الاساس للقنصل هو العمل على كل ما من شأنه تنمية مصالح الدولة التجارية والزراعية والنقل البري (١٣). اما غيرها من الواجبات فتأتي بعد هذه الامور الثلاثة. وهناك من الدول من تصدر التعليمات الى قناصلها مشيرة الى الوسائل التي يستطيع فيها هؤلاء القناصل في دعم مصالح دولتهم الاقتصادية. فقد جاء في التعليمات الخاصة بقناصل الولايات المتحدة ذكر خمس وسائل يستطيع فيها القنصل تنمية مصلحة دولته الاقتصادية. وهذه الوسائل هي :

(١)- كتابة التقارير حول امكانية المنطقة التي يعمل فيها القنصل من ان تصبح سوقا للبضائع الامريكية.

(٢)- تقديم قائمة بأسماء جميع الشركات الاجنبية التي لها مصالح مع المنطقة التي يعمل فيها القنصل.

(٣)- العمل على خلق الظروف المناسبة لطلب استهلاك المنطقة للبضاعة الامريكية وتقديم تقارير آنية بخصوص ذلك.

(٤)- اقتراح وتسهيل امر زيارة رجال الاعمال الاجانب الى الولايات المتحدة.

(٥)- السعي في استيراد ما يمكن استيراده من بضائع للولايات المتحدة بقدر ما تمليه مصالح الولايات المتحدة الاقتصادية (١٤).

ان ظاهرة اهتمام القناصل بالشؤون العلمية والثقافية فهو ظاهرة جديدة في العمل القنصلي. وهذه الظاهرة الجديدة تعتبر خروجا على ما هو مألوف تقليديا في العمل القنصلي لعقود طويلة من السنين.

هذا وان اهم ما يلاحظ في هذه الظاهرة انها جاءت انعكاسا للظروف الجديدة التي احدثتها المتغيرات الدولية الجديدة. لقد ظهرت هذه الظاهرة بشكل مراكز اعلامية هدفها التعريف بثقافات الشعوب واساليبها في العلم والمعرفة بهدف كسب الرأي العام العالمي الى جانبها بتأييده لمواقفها وسياساتها وما تؤمن به من افكار.

ومن هنا جاءت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ في مادتها الخامسة وفقرتها (ب) اقرارا منها لهذه التغيرات الجديدة التي فرضها تطور العصر، معتبرة ان هذه المراكز ومن يعمل فيها هي جزء من النشاط القنصلي.

ان ما تجدر ملاحظته بعد كل ما تقدم هو ان تنمية القناصل للعلاقات التجارية وان تداخل مع اعمال الملحقين التجاريين الا انه يزداد دور القناصل بدرجة اكبر في المراكز القنصلية خارج

العواصم حيث يباشر فيها الملحقون التجاريون اعمالهم (١٥).
اضف الى ذلك، ان طبيعة عمل الملحقين التجاريين، اذ انها تنصب على السياسات التجارية واجراء المفاوضات بهدف تنمية العلاقات التجارية، فأن طبيعة العمل القنصلي يظل كما هو شأنه دوما ينصب على الجوانب الاجرائية والتنفيذية (١٦).

وهكذا يتضح لنا ان مهمات القنصل التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية، قد اصبحت في ايامنا الحاضرة بناء على تشابك المصالح بين الدول مهمات كبيرة وشاقة. ذلك انه لكي يستطيع القنصل ان يقوم بمثل هذا الواجب الكبير بأمانة واخلاص، عليه ان يظل دوما على اتصال دقيق بما يجري حوله من تطورات تجارية واقتصادية وثقافة وعلمية في المنطقة التي يعمل فيها. واخصها بالذكر اتصاله الدائم برجال الاعمال وحالة السوق المحلية والدوائر التجارية وغرف التجارة. هذا من جهة، ومن الجهة الاخرى، فأن عليه ان يقوم بدراسة جدية ومستمرة لجميع التقارير المهمة الخاصة بالشؤون التجارية والاقتصادية سواء كانت تلك التقارير قد كتبت من قبل سلفه من القناصل ام انها كتبت من قبل الاقتصاديين المتضلعين ام من قبل الغرف التجارية. والغاية من كل ذلك، هو ان يكون القنصل على علم بكل الحقائق التي تخص المنطقة التي يعمل فيها. فمعرفته للحقائق والمعلومات تساعده على تفهم العوامل الاساسية الخفية فيها والظاهرة التي تسير الحياة الاقتصادية في تلك المنطقة. وحين يستطيع تفهم طبيعة الحياة

الاقتصادية، عندئذ، يكون بأمكانه، تزويده بالمعلومات الصحيحة لدولته، وبالتالي خدمتها خدمة نافعة. وبعبارة اخرى. عمله الجدي في انعاش اقتصاد وتجارة دولته بكل وسيلة ممكنة اضافة الى مسؤولياته الاخرى.

رعاية مصالح وحقوق مواطن الدولة المرسلة :

وموضوع رعاية القنصل لحقوق ومصالح مواطني دولته هو امر مهم آخر. فمن المواضيع التي تعطى اهمية خاصة في المؤتمرات القنصلية الدولية عادة هو مسؤولية القناصل تجاه المواطنين. ولكي يستطيع القنصل من القيام بهذه المهمة، فأنه يعطي الصلاحيات اللازمة للمطالبة بهذه الحقوق لدى السلطات المحلية. وحين عدم اقتناعه بحلول السلطة المحلية، فأنه يخول رسميا برفع المسألة عن طريق رئيس البعثة الدبلوماسية لدولته (١٧). واذا لم توجد بعثة دبلوماسية في المنطقة التي يعمل فيها القنصل، فأنه في تلك الحالة يخول برفع المسألة عن طريق حكومته.

ان اغلب الخدمات التي يقوم بها القنصل لاتضطره على الاتصال بالسلطات المحلية. وحين تضطره الحالة الى الاتصال بالسلطة المحلية، فأن سبب ذلك ناتج في كثير من الاحيان عن جهل المواطنين بقوانين الدولة الاجنبية، او عدم تقيدهم بها على الرغم من معرفتها. وهنا يترتب على القناصل اسداء النصيحة لهم بلزوم تطبيقها قبل الوقوع بأرتكاب خطأ، او بأرشادهم بما يجب عمله

حين يكونوا جاهلين بها (١٨). اذ قد تؤدي كلمة مرشدة من قبل القنصل الى احد رعايا دولته الى تفادي مشاكل قد تحرج موقفه.

ومن بين الواجبات التي يقوم بها القنصل اعداد سجل باسماء الرعايا المقيمين في القطر الاجنبي، وتتبع اخبارهم واماكن انتقالهم، والمصادقة على شهادات الولادة والزواج والوفاة (١٩). اذ ان مصادقة القنصل تعطي هذه الشهادات الصفة الرسمية. ولا ينتهي عمل القنصل عند هذا الحد فحسب. فمن واجب القنصل التأكيد من حيازة مواطنيه على جواز سفر وتاشيره مدة نفاذ مفعوليته، والقيام بتجديده بعد انتهاء مدته. وان اقتضى الامر فأنه يسعى لأقراضهم المال بغية تسفيرهم الى الوطن. اما ما يتعلق بالاجانب فأنه يمنح التاشيرات اللازمة على جوازات سفرهم كي يستطيعوا من الدخول الى دولته بصورة رسمية. ومن الخدمات التي يقدمها القنصل هي سهره على كل ما يخص رعايا دولته من حقوق واموال ومصالح تجارية. وهذا النوع من الخدمات يكون غالبا ذا تماس مع السلطات المحلية. فقد تستدعي الرعاية مراجعة هذه السلطات بأمور مختلفة تخص المواطنين فأذا كانت المشكلة تتعلق بشخص المواطن المنتمي لدولته، فأن القنصل لا يتوانى عن الاتصال بالسلطات متشبثا بكل الوسائل الشرعية والرسمية بغية عدم هضم حقه. اما اذا كانت تتعلق بأموال ومصالح الرعايا التجارية، سواء اكانوا موجودين في القطر الاجنبي ام غير موجودين، فأنه يعمل كل ما في وسعه لحماية هذه المصالح

والاموال (٢٠).

انواع القناصل ودرجاتهم

وقد يكون القناصل من نوع اصيل او انهم من نوع فخري. والقناصل الفخريون غالبا ما يختارون من البلد الاجنبي ليقوموا بواجب تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية بين البلدين.

وفي العصر الحاضر، دأبت الدولة على تأسيس قسم قنصلي في بعثاتها. ولا يخفى ان للقناصل اصنافا ودرجات تعترف بها الدول كما هو الحال مع الدبلوماسيين. وكما ورد في اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ المادة التاسعة، فأن درجات القناصل (رؤساء البعثات القنصلية) قد جاءت على اربعة اصناف او درجات. فيعتبر القنصل العام أعلى درجات السلك القنصلي. ويأتي بعده صنف او درجة القنصل (وهو على ثلاث درجات لدى بعض الدول : قنصل اول وثاني وثالث) اما الصنف الثالث او الدرجة الثالثة من درجات السلك القنصلي فتتمثل بدرجة نائب قنصل. واخيرا يأتي الصنف الرابع لتمثيل درجة وكيل قنصل.

وتشير الفقرة الثامنة من المادة التاسعة نفسها على ان الفقرة الاولى لا تقيد بأي شكل حق احد الاطراف المتعاقدة في تحديد تسمية الموظفين القنصلين الآخرين عدا رؤساء البعثات.

عند التحدث عن حصانات وامتيازات القناصل، نجد لأول وهلة انها تختلف في طبيعتها عن حصانات وامتيازات الدبلوماسيين. وهذا الاختلاف ناشيء، وهو ما يتفق عليه اغلبية الفقهاء، عن طبيعة عمل كل من القنصل والمبعوث الدبلوماسي. فعلى الرغم من ان عمل القنصل ذا صفة عمومية، الا ان هذه الصفة العمومية ينقصها عنصر هام الا وهو الصفة التمثيلية للدولة، وهذا ما هو متوفر في عمل المبعوث الدبلوماسي (٢١). وهذا هو السبب بالذات الذي يجعل الغالبية من الفقهاء يحاججون على عدم جواز تساوي حصانات وامتيازات القناصل بحصانات وامتيازات الدبلوماسيين.

ان عدم توفر عنصر التمثيل، في عمل القنصل، على كل حال لا يفقده كافة الحصانات، بل يمنحه بعضها، ولكن هذا البعض من الضمانات يمتاز عن غيره من الضمانات، كونه ضمانا من نوع خاص (٢٢). هذا وان مصدر هذا النوع الخاص من الحصانات لايستند في الواقع على اساس قانوني وانما على اساس العادة والعرف والتعامل الدولي (٢٣). فكما يقول البروفسور فينويك Fenwick انه طالما كان القنصل موظف عمومي يقوم بواجب السهر على مصالح دولته المادية، فأن ذلك يمنحه حصانة من نوع خاص. وهذه الحماية هي في الواقع حماية نسبية لدوائر القناصل وسجلاتهم ووثائقهم التي تحتويها هذه الدوائر. ولتوضيح هذه

الحقيقة نرى البروفسور فينويك يؤكد على ان اي هجوم من قبل الغوغاء على دائرة قنصلية في ظروف غير اعتيادية حيث يفتقد الامن والنظام، يعتبر انتهاكا لحرمة الدولة التابعة لها تلك الدائرة القنصلية. وفي مثل هذه الحالات تطلب الدولة المنتهكة حرمتها التعويض عما اصاب الدائرة القنصلية والقنصل نفسه كما لو كانت سفارة تدار من قبل السفير.

وهذه الحماية تعتبر بشكل من الاشكال امتدادا نسبيا لأقليم الدّولة التي لها دائرة قنصلية في دولة ثانية (٢٤)، وعلى هذا الاساس يمكن القول بصورة عامة ان القناصل يتمتعون بشيء من الحصانة النسبية في الامور ذات الصلة بعملهم الرسمي. فقد جرت العادة على اعفائهم من الادلاء بالشهادة امام المحاكم في القضايا المدنية، على انهم بصورة عامة يخضعون لقانون الدولة التي يعملون فيها في المسائل الجنائية والمدنية. كذلك فأنهم معفوون من الضرائب المحلية والرسوم الكمركية. كما ان القناصل لهم حرية الاتصال والمخابرة مع حكوماتهم والدفاع عن رعايا دولتهم وخاصة اذا كانوا معتقلين من قبل السلطات المحلية. على ان ما يجب الاشارةاليه في هذا الصدد هو ان القناصل المحليين الذين لهم مصالحهم الخاصة لا يتمتعون عادة بقسم كبير مما ذكرناه من حصانات (٢٥). بينما نجد عكس ذلك مع القناصل الذين يجمعون بين الواجبات القنصلية والدبلوماسية والذين يتمتعون بكل الحصانات غير المنقوصة. وثمة ملاحظة اخرى وهي انه ليس هناك

مقياسا ينظم صلاحيات وامتيازات القناصل. اذ ان كل دولة او مجموعة من الدول تتبع اسلوبا او نوعا خاصا، او معاهدة تنظم فيها حدود وصلاحيات القناصل التابعين لكل منها. وعلى سبيل المثال نذكر موقف الولايات المتحدة من القناصل. اولا، لتبيان كيف ان نظرة الدول تجاه حصانات القناصل هي مختلفة. وثانيا، كون الولايات المتحدة تمنح القناصل شيئا من الصفة التمثيلية. فعلى حد قول الاستاذ (G. Stuart) ان الولايات المتحدة مع انها ترى القناصل لا يملكون الحق للمطالبة بنفس الامتيازات وحصانات الدبلوماسيين الا انهم يتمتعون بحماية القانون. ذلك انهم ليس لديهم الحق بالمطالبة بأمتيازاتهم وفقا للمعاهدة القائمة من جانب فحسب وانما ما يضمن هذا الحق هو العرف والتشريع المحلي من جانب آخر ايضا (٢٦). على ان ستيوارت يعود فيقول ان مثل هذا الموقف لم يكن موقف الولايات المتحدة دائما.

ومهما يكن من امر اختلاف المقاييس التي تحكم بمدى الامتيازات والحصانات الخاصة بالتعامل، فأن التعامل الدولي يدل على ان مبدأ التقابل، في المعاهدات التي تعقد بين الدول هو المقياس النبسي العام الذي يحدد نوعية امتيازات القناصل (٢٧). وفيما يلي نذكر هذه الامتيازات والحصانات بشيء من التفصيل.

ماهية الحصانات والامتيازات القنصلية

وبالامكان القول ان حماية القناصل ليست مطلقة كما هو الحال

مع الدبلوماسيين وإنما هي نسبية.

حماية السجلات والمكاتب

لقد اصبح موضوع حماية السجلات ومكتب القنصل امرا تقره الدول كافة. وتستند الدول في ذلك على إحدى مباديء القانون الدولي التي تجعل من موضوع سجلات الدولة الاجنبية شيء لايجوز انتهاك حرمته. وتشمل السجلات Archives كافة الوثائق والاوراق والمعاهدات الرسمية. ويقول الدكتور ارفن ستيوارت Irvin Stuart ان امر حماية السجلات تتوضح تقليديا بصورة اكمل عندما يشار اليها في معاهدة للصداقة والتجارة وحقوق القناصل كتلك المعقودة بين المانيا والولايات المتحدة عام ١٩٢٣ مثلا، حيث ان احد بنودها قد اكد بصورة خاصة على عدم انتهاك حرمة السجلات الخاصة بالقناصل من قبل اية سلطة مهما كان الغرض الذي تقوم من اجله. كما تشير اتفاقية الهافانا المعقودة بين الدول الامريكية عام ١٩٢٨ في مادتها الثامنة عشرة الى انه محظور على اية سلطة محلية تفتيش سجلات الدائرة القنصلية، الا بأذن وموافقة رئيس تلك الدائرة (٢٨).

ومع ان حماية سجلات الدوائر القنصلية ذاتها يؤيدها القانون الدولي وتوضحها بصورة اشمل المعاهدات والاتفاقيات (سيما ما جاءت به اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣) الا ان هناك من الحوادث ما يشير الى ان هذه الحرمة قد انتهكت في بعض

الاحيان. على ان مثل هذه المخالفات لا يمكن ان تعتبر لاغية لمبدأ الحماية وانما هي صور استثنائية من التعامل الدولي. وبعبارة اخرى فأن مخالفات الدول لقاعدة حرمة السجلات والدوائر الخاصة بالقناصل لم تستطع تكوين مبدأ جديد مناقض لتلك القاعدة، وان المخالفات التي حصلت لخرق هذا المبدأ قد ادت الى احتجاج الدولة المنتهكة حرمة سجلاتها ودوائرها القنصلية. والشيء الذي يذكر هو ان مثل هذه الاحتجاجات قد لقيت صداها اما بالاعتذار الرسمي او بعقاب المعتدي من رعاياها او بدفع التعويضات مقابل الاضرار.

الاعفاء من الرسوم الكمركية والضرائب

تطبق اغلبية الدول مبدأ اعفاء القناصل من الرسوم الكمركية وفقا لمعاهدات الصداقة التي تعقد بينها. ويبدو من التعامل الدولي عبر الزمن الطويل ان مبدأ الاعفاء تطبقه الدول على اساس المصلحة المتقابلة والمجاملة الدولية.

والدول لا تطبق مبدأ الاعفاء من الضرائب والرسوم الكمركية على اساس مطلق وانما لكل دولة طريقها في ذلك. ففيما يخص الضرائب، نجد ان الكثير من الدول تعفى القناصل من الضرائب عند دخولهم فقط (٢٩). اما الضرائب الاخرى فتجبى منهم، بينما نجد مقابل ذلك ان الولايات المتحدة تعفى القناصل من الضرائب بكافة انواعها عدا ضريبة الاملاك (٣٠). وفي الوقت الحاضر فأن

جميع الدول تعفى القناصل من ضريبة الدخل كتعويض لهم عن خدماتهم الرسمية. اما فيما يتعلق بجباية الرسوم الكمركية فلا تزال الدول تختلف الى يومنا هذا في طريقة جبايتها لهذه الرسوم. فتسمح الارجنتين مثلا للقناصل المحترفين ادخال كل ما هو معه لأغراض الدائرة القنصلية من دون رسوم كمركية بشرط ان تقابل بذلك فيما يخص قناصلها في الخارج. بينما تسمح بلجيكا للقناصل نفس النسبة التي تمنحها لأي مواطن اجنبي يقيم في بلجيكا. ومقابل هذا نجد ان كندا تعطي القناصل من الدرجة الاولى اعفاءا من الرسوم الكمركية بنفس النسبة التي تعامل بها الدبلوماسيين.

خضوع القناصل للأختصاص الجنائي والمدني

هذه ناحية مهمة يختلف فيها القناصل عن الدبلوماسيين. فالقانون الدولي يخضع القنصل للقضاء المحلي في كل من المسائل الجنائية والمدنية. ويعني ذلك ان القنصل مسوؤل عن تطبيق القانون المحلي بدقة والا فيتخذ بحقه كافة الاجراءات سواء تعلق ذلك بالاختصاص المدني ام الجنائي. على ان لهذه القاعدة بعض الاستثناءات. والسوابق على ذلك كثيرة. نذكر منها القضية التي حدثت لقنصل امريكا في النمسا عام ١٨٩٣ الذي نقل وترك وراءه بعض الديون، فأستطاع احد الدائنين ان يحصل على امر المحكمة المختصة بالحجز على ما بقى من امتعته في القنصلية. وحين رفض تسليم ذلك، احتجت الحكومة النمساوية مبينة ان الامتعة الشخصية

للقنصل غير مشمولة بالحماية لا من الناحية القانونية ولا في المعاهدة القائمة بين الدولتين، فأضطرت الحكومة الامريكية على الاجابة بالموافقة على ذلك الحجز لغرض استيفاء دين القنصل المنقول.

ومع ان التعامل الدولي يقضي بخضوع القناصل للقضاء الجنائي والمدني الا انه يعفيهم من الحضور امام المحاكم للأدلاء بالشهادات في القضايا المدنية. وحين توجد ضرورة لذلك، فقد جرى العرف ان يحضر مندوبا عن المحكمة لأخذ الشهادة في الدائرة القنصلية، او قد يجوز ان يرسلها القنصل بطلب من المحكمة بصورة تحريرية (٣١). وهكذا يتبين لنا من كل ما تقدم ان حصانات القناصل تختلف في طبيعتها ونوعها عن الحصانات الدبلوماسية.

هوامش الفصل الثاني عشر

(١) ومما يؤكد ذلك ان ممارسة بعض الدول في الماضي بفتح فروع قنصلية في سفاراتها كما يذكر ، Fenwick International Law ، ص (٤٨٢)، قد اصبحت بعد اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ بالذات قاعدة عامة لكافة الدولة. فلقد جاء في الفقرة (٢) من المادة (٣) لهذه الاتفاقية ما نصه : ((لايمكن تفسير اي حكم من احكام الاتفاقية بأنه يُحظر على البعثة الدبلوماسية ممارسة الاعمال القنصلية)). ولا شك ان هذه المؤشرات يستشف منها ان الواقع في العصر الحالي للعلاقات الدولية يكاد يجعل التلازم بين التمثيل القنصلي والتمثيل الدبلوماسي تاما، الى حد يتلاشى معه الحاجز الفاصل بينهما.

(٢) اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (١٩٦٣) . فقرة (٢) من مادة (٢).

(٣) د. عدنان البكري ، مصدر سبق ذكره، ص (٢٠١).

(٤) المصدر السابق، حيث يذكر د. عدنان البكري ان فتح عدة قنصليات وبدرجات مختلفة تقرره ضرورات تتعلق بأهمية المناطق تجاريا او صناعيا او لتواجد عدد كبير من المهاجرين والجاليات التي قد تكون معبرة لا عن مصالح الدولة الموفدة وانما كذلك مصالح دولة الاقامة. ومن الامثلة على ذلك وجود بعض القنصليات العربية العاملة في ديترويت في ولاية مشيغن في الولايات المتحدة

الامريكية. ص ص (٢٠١ - ٢٠٢).

(٥) اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (١٩٦٣) مادة (٤) فقرة (٥).

(٦) اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (١٩٦٣) مادة (١) فقرة (١).

(٧) د. عدنان البكري ، مصدر سبق ذكره، ص (٢٠٤).

(٨) مادة (١٠) فقرة (٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (١٩٦٣)

(٩) مادة (١١) فقرة (١) من الاتفاقية ذاتها.

(١٠) تأخذ الوثائق الرسمية الخاصة بالبراءة القنصيلة اما صيغة عدم توجيه البراءة لأحد كالنمسا وبوليفيا والبرازيل والصين الشعبية وكوستاريكيا وتشيكوسلوفاكيا والدانمارك وفلندا واليونان وغواتيمالا وايران وهولندا واوروغواي وبولندا والبرتغال والسويد وسويسرا وتركيا. او صيغة الى من يطلع عليها كبلجيكا وكولومبيا وفرنسا ونيكاراغوا وبنما والولايات المتحدة. الى من كل من يهمه الامر كالعراق واليابان وتايلاند وفنزويلا او صيغة صفة الى من تقع بين يديه مع كالمملكة المتحدة ودول الكومنولث الاخرى.

د. عدنان البكري، مصدر سبق ذكره ، ص (٢٠٣). نقلا عن

B. Sen. A diplomatic handbook of International Law & Practice ,the Hague Njhoff, 1965, p. 211 x

* مادة ٢٠ من الاتفاقية نفسها

(١١) Fenwick : Int, Law ، ص (٤٨٢)

(١٢) المصدر السابق ، ص (٤٨٤)

(١٣) Feller & Hndson, Diplomatic and Consular Law & Regulations, P. 863.

(١٤) Stuart, American Diplomatic & Consular Practice, P. 303.

(١٥) البكري، مصدر سبق ذكره، ص (٢١٧).

(١٦) المصدر السابق نفسه.

(١٧) انظر Stuart، مصدر سبق ذكره، ص (٣٢٢)

(١٨) المصدر السابق.

(١٩) انظر Potter ، مصدر سبق ذكره ، ص (٧٢)

(٢٠) المصدر السابق نفسه.

(٢١) انظر Fenwick Int. Law، مصدر سبق ذكره، ص (٤٨٤) انظر كذلك الفصل الاول من كتاب Consular Privileges Immunities لمؤلفه Irvin Stewart

(٢٢) ويقول الاستاذ stuart في هذا الصدد

"Although a Counsul may not claim the absolute inviolibiliy of a Diplomatic agent it is expected that a state will accord him the" respect and protection

which his public office entitles him"
"American Diplomatic and Consular practice"
ص (٣٧٧)

(٢٣) انظر Fenwick مصدر سبق ذكره ، ص (٤٨٤).

(٢٤) انظر Palmer, Int. Relations ص ص (١٦٧-١٦٨)

(٢٥) نصت الفقرة (٣) من المادة (٥٨) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ على ان ((المزايا والحصانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية لا تمنح لأفراد اسرة العضو القنصلي الفخري او القنصل الذي يعمل في بعثة قنصلية يرأسها عضو قنصلي فخري))

كما نصت الفقرة (٤) من المادة نفسها : ((لاتسمح بتبادل الحقائب القنصلية بين بعثتين، يرأسهما عضوان قنصليان فخريان في بلدين مختلفين الا بعد موافقة الدولتين الموفد اليها المعنيين.

(٢٦) انظر Stuart, المصدر الذي اتى ذكره سابقا، ص (٣٧٦).

(٢٧) ان مبدأ التقابل في المعاهدة كان المقياس النسبي العام لتحديد نوعية امتيازات القناصل الا انه منذ صدور اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣، اصبحت هذه الاتفاقية هي المقياس العام لجميع الدول الموقعة عليها وهي الاغلبية الساحقة للدول الاعضاء في هيئة الامم المتحدة.

(٢٨) مع ان اتفاقية الهافانا قد سبقت تاريخيا اتفاقية فيينا

للعلاقات القنصلية لعام١٩٦٣ الا ان هذه الاتفاقية الاخيرة تشير في مادتها (٧٣) الفقرة الاولى الى ان احكام هذه الاتفاقية لا تمس الاتفاقيات الدولية الاخرى القائمة بين الدول الاطراف فيها. اما الفقرة الثانية من المادة فتنص ((لاتعوق نصوص هذه الاتفاقية دون قيام الدول بأبرام اتفاقيات دولية بين بعضها البعض تأكيداً او تكملة او توسعا لنصوصها او امتدادا لمجال تطبيقها اي ان الباب مفتوح حتى للأتفاقات المستقبلية. ويبدو ان اتفاقية فيينا الاخيرة لا تدعى انها غطت كل القواعد العرفية القائمة بين الدول منذ زمن بعيد.

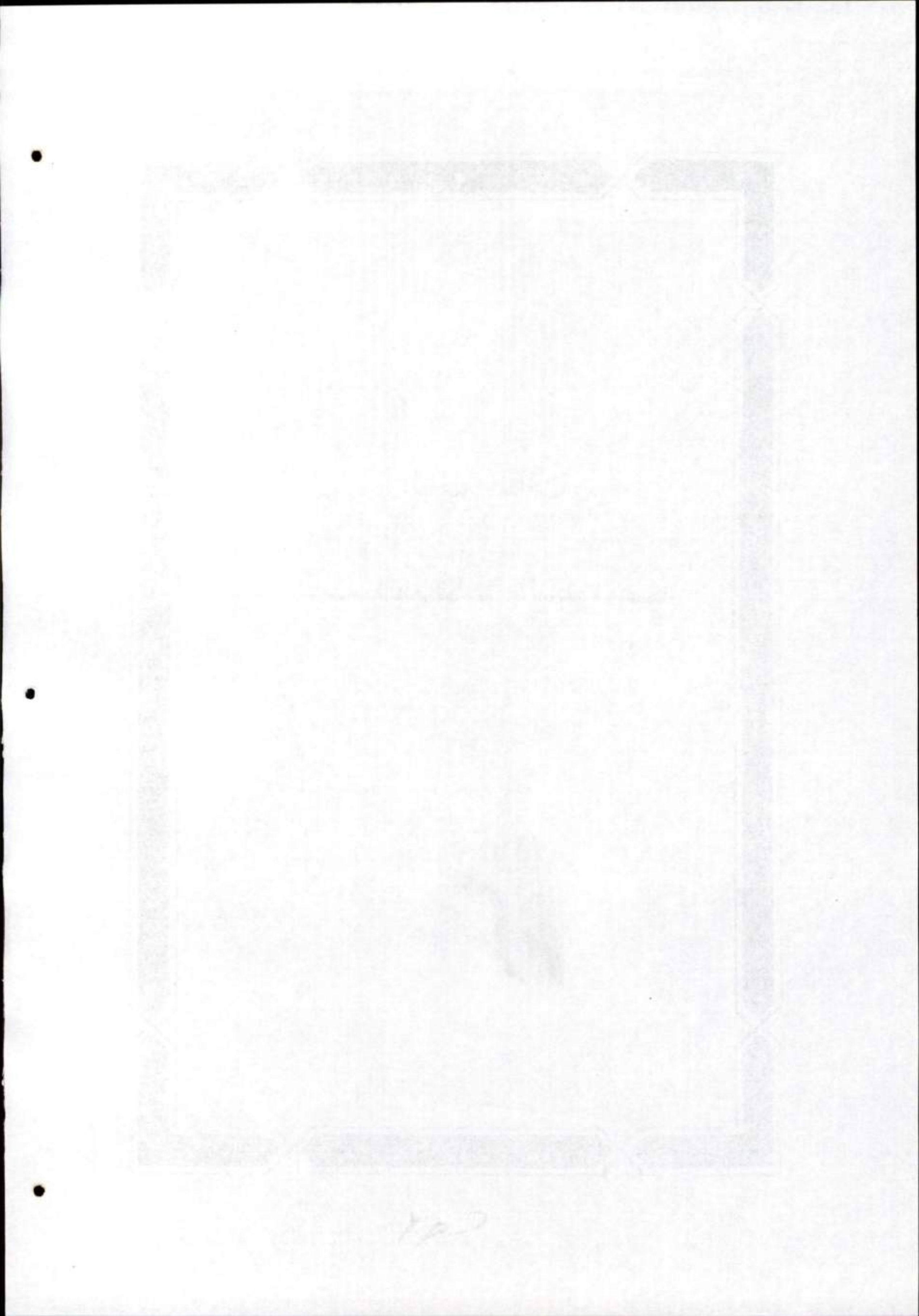
(٢٩) اكدت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ في مادتها ٥٠ فقرة (٢) على هذه الناحية مسمية اياها ((عند اول توطن)).

(٣٠) انظر Fenwick مصدر سبق ذكره، ص (٣٨٥) واذا كانت هذه الممارسة تشير الى ممارسات سابقة فأنه ولاشك ظلت مستمرة على جباية ضريبة الاملاك بعد اقرار جباية الضريبة هذه من قبل اتفاقية فيينا الاخيرة في حالة وجود تشريع وطني يفرض الضريبة على الاملاك كالعقار مثلا (المادة ٣٢ فقرة (٢)).

(٣١) اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية ١٩٦٣ مادة (٤٤) فقرة (٢).

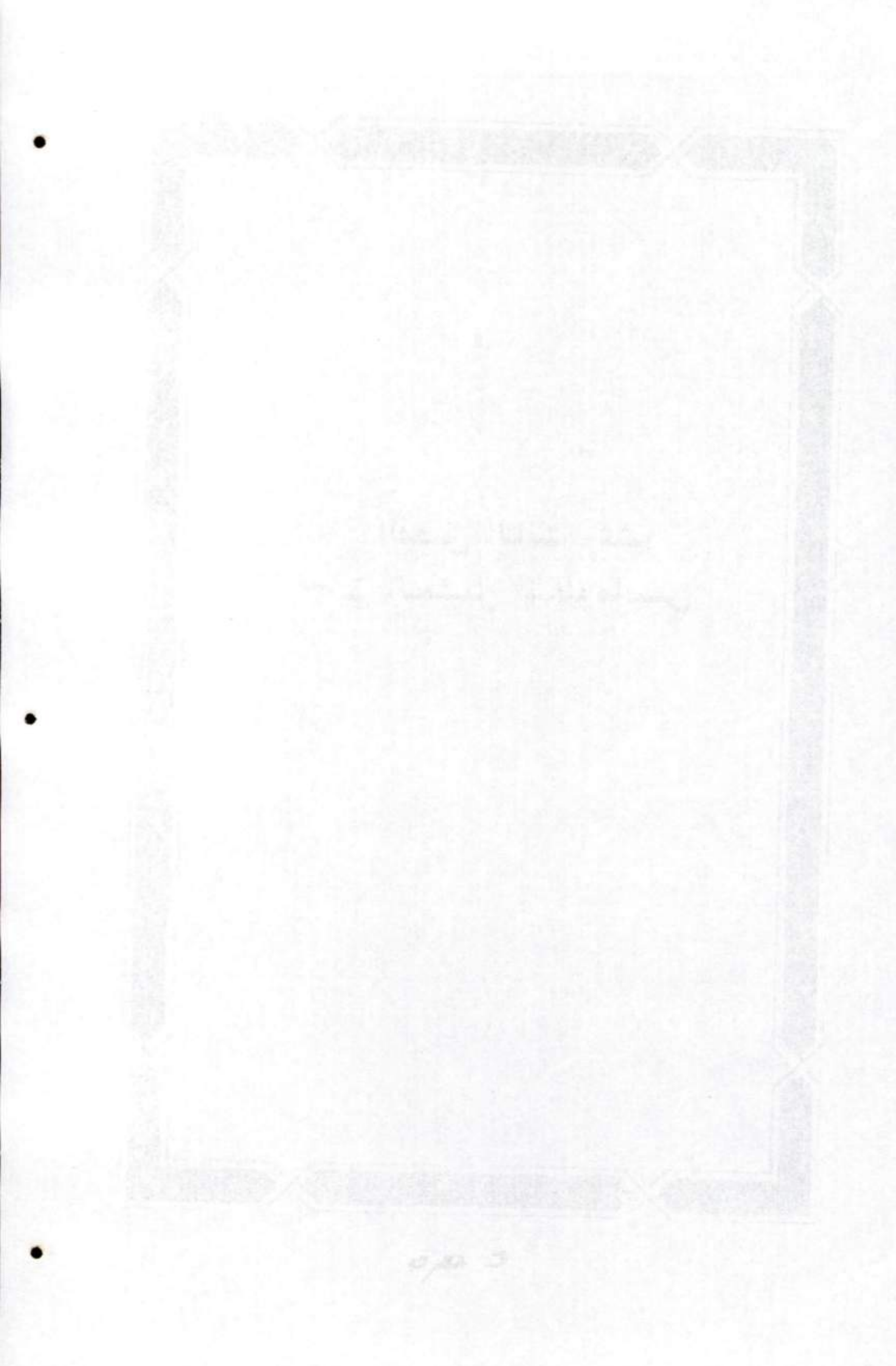
الباب الثالث

اقامة العلاقات الدبلوماسية



الفصل الثالث عشر

حق التمثيل الدبلوماسي



الباب الثالث
اقامة العلاقات الدبلوماسية

الفصل الثالث عشر
حق التمثيل الدبلوماسي

من يملك حق التمثيل الدبلوماسي.

ان حق التمثيل Right of Legation هو عادة ملك للدول. ويقصد بحق التمثيل الدبلوماسي ، حق الدولة في ارسال ممثلين دائميين عنها لدى الدول الاخرى. ويشمل خق التمثيل ايضا حق الدول في قبول ممثلين دائميين للدول الاخرى. ويصطلح على حق الدولة في ارسال ممثلين دائميين الى الخارج بحق ((التمثيل الايجابي)). كما يصطلح على حق قبول الدولة الممثلين من الخارج بحق ((التمثيل السلبي)).

والدول التي تملك هذا الحق تكون على انواع:

(١) واول انواع الدول، الدول المستقلة ذات السيادة الكاملة. والواقع ان الدولة المتمتعة بسيادة كاملة لها الحق في ارسال مبعوثيها الدائميين الى الدولة او الدول التي لها معها مصالح متبادلة. وقد جرى العرف أن تتعامل الدول بالمثل. فالدولة التي ترسل مبعوثها الى دولة ثانية، تتقبل عادة مبعوث تلك الدولة ايضا.

اما هل ان من واجب الدولة ذات السيادة ارسال مبعوثين لها لدى جميع الدول المستقلة الاخرى، وهل ان من واجبها قبول ممثلي جميع الدول المستقلة، فهذا مما لا يؤيده الفقهاء في القوانين والعلاقات الدولية. الا ان الرأي السائد بالنسبة للقانون الدولي هو انه لا يلزم الدول في موضوع التمثيل. فالدول ذات السيادة تنشيء حسب بصيرتها علاقات مع دول تعتقد ان انشاء العلاقات معها ضرورية. وانها لا تنشيء العلاقات مع الدول التي لا ترى فيها ضرورة لذلك. ولكن هذا الخيار ليس كل ما في الموضوع. فالدول بحكم مصالحها لاتستطيع ان تعزل نفسها عن بقية الدول الاخرى. كذلك، ان هي، لو فرضنا جدلا، لم تنشيء علاقات مع الغير فمعنى هذا انها تحرم لنفسها من جميع الحقوق القائمة بين اعضاء العائلة الدولية والتي لا يمكن لها ان تعيش بدونها.

(٢) والنوع الثاني من الدول هي الدول التابعة او المحمية او الدول ذات الاستقلال المنقوص. ويتوقف وضع مثل هذه الدول على مركز كل منها القانوني ومقدار درجة تابعيتها او حمايتها من قبل دولة اخرى. فهناك من الدول المحمية مثل البحرين (سابقا) من تمتلك التمثيل السلبي فقط. اما في الحقل الايجابي فلا ترسل مبعوثين لها في الخارج وانما كانت تدار شؤونها من قبل الدولة صاحبة الحماية لها اي بريطانيا. وحين كانت بلغاريا بين سنة ١٨٧٨ – ١٩١٨ دولة تابعة للأمبراطورية العثمانية، فانها كانت تقتصر على تبادل القناصل فقط.

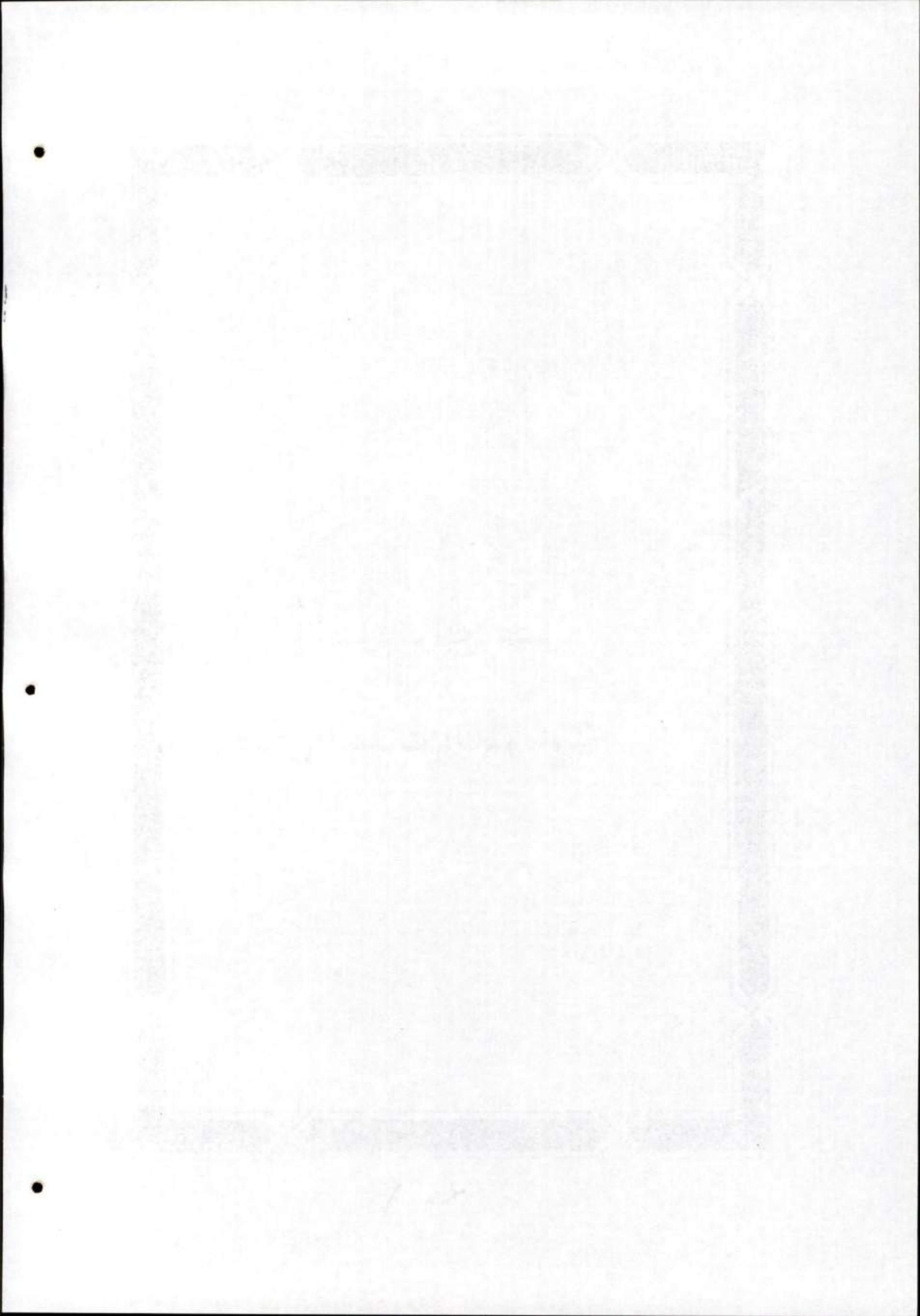
(٣) وهناك نوع ثالث من الدول وهي الدول الاتحادية الفدرالية ((Federal States)) والدول شبه الاتحادية (التعاهدية او الكونفدرالية) Confederate States. فالدولة الاتحادية القائمة على اساس النظام الاتحادي الفدرالي، كالولايات المتحدة والمكسيك مثلا، يتنازل فيها اعضاء الاتحاد عن حقهم في التمثيل الخارجي الى جانب امور اخرى ويوكولونه الى الحكومة الاتحادية (الفدرالية) لتقوم به نيابة عن الحكومات المحلية. اما الاتحاد الكونفدرالي فأنه اضعف في تعاونه وترابطه من الاتحاد الفدرالي، بحيث لاتتنازل الحكومات الاعضاء الى حكومة الاتحاد الكونفدرالي لتمثيلهم في الخارج. (الى جانب امور اخرى) وقد كانت الولايات المتحدة الاميركية من عام ١٧٧٨ وحتى عام ١٧٨٧ دولة كونفرالية.

(٤) دول الدومنيون. وهذا النوع من الدول يرجع الى ان تلك الدول كانت مستعمرات بالاصل ومن ثم اخذت تتدرج في استقلالها، وظلت في الوقت عينه ترتبط بالدولة الام بما يسمى بروابط الشعوب. وخير مثال على ذلك هو كندا. فكندا بعد الحرب العالمية الاولى بدأت ترسل وتستقبل المبعوثين. فأنشأت علاقات مع الولايات المتحدة الامريكية. ومع فرنسا ومع غيرها من الدول الاخرى. وتتمتع كندا اليوم بعضوية الامم المتحدة. واما ارتباطها ببريطانيا فقد اصبح بمرور الزمن وتعاظم اهمية كندا رمزيا اكثر منه فعليا.

(٥) واخيرا حق البابا في التمثيل الدبلوماسي: دولة الفاتيكان (وهي تسمى دولة جوازا لأنها لا تحتوي على عناصر الدولة) ولكن لظروف تخص بمنزلة البابا، فأنه يحق له ان يتبادل التمثيل الدبلوماسي مع الدول الاجنبية. وقد نصت معاهدة لاتران Lateran التي عقدت بين الحكومة الايطالية في عهد موسوليني وبين البابا على حق البابا في استقبال ممثلي الدول الاجنبية وحقه في ارسال ممثلين عنه الى الدول الاخرى. كما نصت كذلك على تعهد ايطاليا بمنح هؤلاء الممثلين كافة الحصانات والامتيازات الدبلوماسية او بالعكس. ويسري هذا التعهد حتى اذا تعلق الامر بممثلين تكون دولهم في حالة حرب مع ايطاليا.

الفصل الرابع عشر

افتتاح البعثات الدبلوماسية



الفصل الرابع عشر
افتتاح البعثات الدبلوماسية

تفتح البعثة الدبلوماسية عادة بعد مرورها بعدد من المراحل او الخطوات الدبلوماسية. فقد جرى العرف بين الدول ان تتسم عملية افتتاح البعثة الدبلوماسية بمراحل اربع:

المرحلة الاولى: وهي المرحلة التي يتم فيها اختيار رئيس البعثة الدبلوماسية.

المرحلة الثانية: وهي المرحلة التي يتم فيها موافقة الدولة المرسل اليها رئيس البعثة.

المرحلة الثالثة: وهي المرحلة التي يتم فيها تعيين رئيس البعثة الدبلوماسية.

المرحلة الرابعة: وهي المرحلة التي يقدم فيها المبعوث وثائق اعتماده.

مرحلة اختيار رئيس البعثة:

ان مسألة اختيار رئيس البعثة الدبلوماسية تعتبر من المسائل الداخلية التي يقررها قانون الدولة الداخلي (١). فليس هناك شروط تفصيلية خاصة يشترطها القانون الدولي على الدول في اختيار مبعوثيها الدبلوماسيين. ولطالما كانت مسألة اختيار

المبعوثين الدبلوماسيين مرهونة بيد الدولة نفسها، ومنذ ان كانت هذه الدول تختلف في تشريعاتها بحسب ما تمليه عليه ظروفها الخاصة. لذا وجدنا طرقا مختلفة في اختيار البمعوثين. ومهما يكن، فأن الاختلاف في الطريقة هو ليس كذلك في الهدف. فهدف الدول جميعا الحصول على مرشحين لائقين لملء مناصب رئاسة البعثات.

ومن الامور المألوفة حديثا ان تكون رئاسة البعثة الدبلوماسية تحت مسؤولية شخص واحد. اي ان الممثل الرسمي للبعثة الدبلوماسية هو رئيس تلك البعثة الذي قد يكون سفيرا او وزيرا مفوضا. واما المبعوثون الآخرون الذين يعملون مع رئيس البعثة الدبلوماسية فهم في الواقع مساعدون يتدرجون من درجة مستشار الى سكرتير اول وثاني وثالث وملحق وموظفين آخرين. والجدير بالذكر هنا ان البعثات الدبلوماسية في القديم كانت لا تسير بنظام الرئيس الواحد، على الاخص البعثات التي كانت ترسل لحضور مؤتمرات دولية. فقد بعثت سويسرا ذات مرة وفدا مكونا من (٣٠) سفيرا يمثلون درجة دبلوماسية واحدة ويشتركون جميعا في المسؤولية التي ارسلوا من اجلها على حد سواء. وعلى الرغم من ان هذا الاسلوب قد تغير في العصر الحديث، الا انه لم يترك بصورة مطلقة. ففي الحرب العالمية الثانية وجد ان لبريطانيا عددا من الوزراء المفوضين في الولايات المتحدة الامريكية. اما بشأن البعثات المرسلة الى المؤتمرات الدولية، فأنها تمتاز اليوم بضمها لعدد من الممثلين الاعضاء. واحد هؤلاء قد يكون رئيسا للوفد.

وخير مثال على الطريقة الحديثة في ارسال المبعوثين الدبلوماسيين، تمثيل الدول في الجمعية العمومية لهيئة الامم المتحدة : فلكل دولة في الجمعية العمومية اليوم وقد لا يزيد عن خمسة اعضاء اصليين وعلى رأس كل منها رئيس يسمى برئيس الوفد.

ومن المتعارف عليه بين الدول هو ان يمثل رئيس البعثة دولته فقط. ولكن مبدأ روح التعاون بين الدول يفرض تعاونها مع بعضها. وعملا بهذا المبدأ فقد يجوز ان يرعى رئيس بعثة دبلوماسية لدولة ما، شؤون دولة اخرى بالنيابة، ويتم هذا بطلب من الدولة الثانية الى الدولة الاولى، وموافقة هذه الدولة على ذلك. ومن الامثلة على ذلك معاهدة التحالف بين العراق والمملكة العربية السعودية سنة ١٩٣٦ التي جوزت للعراق رعاية شؤون السعودية في الدول التي لا تملك فيها الاخيرة بعثة دبلوماسية. كذلك طلب المغرب من العراق رعاية شؤونه في السودان. وبحسب اتفاق سابق كانت بعثات مصر الدبلوماسية ترعى شؤون العراق في عدد من اقطار اوربا.

وفي غير ما تقدم، ومن الجهة الاخرى فقد يجوز ان يمثل رئيس البعثة الدبلوماسية دولته في اكثر من دولة واحدة بموافقة الدولة او الدول المعنية، ومن الامثلة على ذلك ان السفير العراقي في السودان قد مثل دولته في اثيوبيا (الحبشة) اضافة الى السودان، ويطلق على هذا النمط من التمثيل الدبلوماسي بالتمثيل المتعدد.

مرحلة موافقة الدولة المرسل اليها رئيس البعثة الدبلوماسية

لقد قلنا سابقا ان الدول حرة في ارسالها للمبعوثين الى للخارج. وقلنا ايضا انها حرة في اختيار الاقطار التي ترى ضرورة اقامة علاقات دبلوماسية معها. وهذا الحق ما هو الا جزء من الاجزاء المكونة للسيادة والاستقلال الذي تتمتع بها كل دولة كونها لاتخضع لأية سلطة اخرى في تدبير شؤونها.

ولكن حق الدولة في اختيارها للأقطار التي تود إنشاء علاقات دبلوماسية معها ليس حقا مطلقا. ذلك ان الدولة المستقبلة لمبعوثي غيرها من الدول الاخرى غير ملزمة بقبول اي مبعوث كان لأنها هي الاخرى حرة في تدبير شؤونها الداخلية والخارجية. هذا حين تكون مستقلة استقلالا كاملا غير منقوص. والحقيقة فأن الدول ملزمة لدرجة كبيرة بالأخذ بقواعد القانون الدولي التي نشأت بحكم العادة بينها. ولكن هذا الالزام هو في الواقع الزام ادبي. لأنه لاتوجد قواعد فعلية بالمعنى الصحيح تستطيع منعها حين قيامها بما يخالف هذه القواعد الدولية. وجل ما في الامر هو ان الدول تقبل عادة بما يفرض عليها القانون الدولي على اساس قبولها الذاتي لقواعده. اي انها ترضى لنفسها تطبيق هذه القواعد بالاضافة فأن قواعد المجاملة القائمة بين الدول، والمصلحة المشتركة بينها تجعلها تقدر دوما مصالح وحقوق الدول الاخرى (٢). فهي تسعى اذن على هذا الاساس على رعاية ما عليها من التزامات ادبية

ودولية تجاه الدول الاخرى.

على ان هذه القواعد سواء اكانت قواعد القانون الدولي ذاته، ام قواعد المجاملة، لا تمنعها البتة من اتخاذ اجراءات مانعة حين ترى ان سلوك دولة اخرى، او بالاحرى سلوك احد البمعوثين الدبلوماسيين يسبب تهديد مصالحها.

وإذن يكون موضوع قبول الدبلوماسيين من الخارج موضوعا تقدر فيه جميع الجوانب والمصالح. والقاعدة العامة التي تسير عليها الدول بصورة عامة هي ان تحصل الدولة الموفدة موافقة الدولة الثانية على مرشحها سلفا، ومن ثم تصدر امر بتعيينه (٣). والمعروف ان مثل هذه الموافقة ما هي الا موافقة مبدئية. فحين تجد خلال مدة ممارسته لواجباته كمبعوث لدولة اجنبية ما يدعو الى عدم بقائه، فأن لها الحق ان تتخذ الاجراءات لكي تمنع استمرار عمله في بلادها. وهناك امثلة عديدة على رفض الدول لقبول او استمرار المبعوثين الدبلوماسيين. ففي سنة ١٨٣٢ رفضت الحكومة الروسية قبول السر ستراتفورد كاننك ((Sir Strat Ford conning)) ان يكون سفيرا لبريطانيا في بلادها. ومن الامثلة المشهورة الاخرى، رفض الحكومة الايطالية قبول المستر كيلي ((Keilly)) الذي عينته الولايات المتحدة الامريكية عام ١٨٨٥ ليكون سفيررا لها في روما. ومن الجدير بالذكر ان رفض الحكومة الايطالية لقبول المستر كيلي كسفير للولايات المتحدة في بلادها كان يستند على حجة ان السفير المذكور هاجم الحكومة

الايطالية في عام ١٨٧١ لضمها دولة البابا اليها.

وقد ترفض الدول قبول المبعوث الدبلوماسي لأي سبب تعتقده حيويا بالنسبة لمصالحها (٤). وقد يكون نفس السبب الذي ترفض بموجبه دولة ما ليس له اهمية تذكر بالنسبة لدولة اخرى، فمثلا رفضت الحكومة العثمانية عام ١٨٨٦ تعيين المستر بول كومبون Paul Combon سفيرا لفرنسا في بلادها لسبب انه كان فرنسيا مقيما في تونس. وطبيعي ان هذا الاجراء خاص بظروف الحكومة العثمانية آنذاك.

ولا تختلف الدول في اسباب عدم القبول فيما يخص التمثيل الدبلوماسي فحسب، وانما تختلف في طريقة الرفض ايضا. فقد تكتفي بعض الدول بتبديل المبعوث الدبلوماسي بمجرد اشعارها من قبل الدولة الاخرى التي لها فيها ممثل، وحين تعلم ان ممثلها اصبح غير مرغوب فيه. بينما نجد دولا غيرها تطلب وتلح من الدولة الاخرى على تبيان اسباب رفضها، فحينما ندقق تاريخ التمثيل الدبلوماسي لكل من الولايات المتحدة وبريطانيا، نجد انهما في عدد من المناسبات قد الحتا على الدول الاخرى في بيان السبب الذي دعاها الى رفض ممثليها للعمل في بلادها. والمعروف ان مثل هذا الالحاح لا يسوغه القانون الدولي طالما انه يقر بمبدأ السيادة التامة للدول وحريتها في تمشية امورها الخارجية. وقد يجوز تفسير سلوك امريكا او بريطانيا في معرفة سبب رفض ممثلها انه نوع من المحاولة لأعادة الامور الى نصابها او انه نوع من

الضغط السياسي على الدولة الاخرى لتجعلها تعدل بطريقة من الطرق عن قرارها السابق. ومهما يكن، فإن قيام الولايات المتحدة مثلا بتحري اسباب عدم قبول مبعوثها الدبلوماسي من قبل دولة اخرى قد ناقض في اكثر من موقف التزاماتها في اتفاقية سابقة، ومن هذه الاتفاقيات، اتفاقية هافانا عام ١٩٢٨ (٥) الخاصة بتنظيم الشؤون الدبلوماسية بين الدول الامريكية، في القارتين الامريكتين، التي اكدت مادتها الثانية منها على حرية الدول المشتركة في رفضها لأشخاص دبلوماسيين معينين دون ان تكون او ان تلتزم في بيان اسباب الرفض. ومنها ايضا اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١ التي اكدت الفقرة الثانية (٦) من مادتها الرابعة على عدم الزام الحكومة المعتمد لديها بذكر اسباب الرفض.

والولايات المتحدة الامريكية هي من الدول القليلة التي ظلت ترسل المبعوثين الدبلوماسيين من دون الاخذ بنظر الاعتبار موافقة الدولة المضيفة. ويفسر عدد من الكتاب عدم اهتمام الولايات المتحدة بطلب الموافقة لقبول ممثليها لدى الدول الاخرى على انه نوع من التفاخر القومي. وحجة امريكا في ذلك ان الدول التي ترضى انشاء علاقات دبلوماسية معها. المفروض فيها ان تقبل لا مبعوثيها الدبلوماسيين فقط، بل المواطنين التابعين لها ايضا. الا ان تكرار المشاكل الناجمة من هذه الممارسة، ابان للولايات المتحدة الامريكية اهمية اخذ موافقة الدول قبل ارسالها مبعوثيها. وبناء على ذلك فإنها في الزمن الحاضر تتبع طريقة اخذ موافقة الدول

المضيفة لمبعوثيها.

ولقد وجدت الدول المختلفة من تجاربها الطويلة ان خير طريقة لنجاح الدبلوماسية هي ان تستشير الدول المضيفة قبل ارسال المبعوثين. ويصطلح على الشخص الذي يمنح موافقة الدولة التي سيمثل بلاده فيها بشخص مرغوب به ((Persona Grata)) وتتم عملية اخذ الموافقة هذه اما عن طريق الاتصال بسفارة تلك الدولة، او عن طريق من يمثلها في عاصمتها. والغاية من اتخاذ مثل هذه الاجراءات من قبل الدول جميعا هي تفادي الوقوع في مشاكل هي في غنى عنها. كذلك فإن اخذ الموافقة اصبح يعتبر اليوم من الامور الضرورية لنجاح البعثة الدبلوماسية في اعمالها. والشيء الذي تجب معرفته هنا هو ان اخذ موافقة الدولة المضيفة على تعيين المبعوث الدبلوماسي يتم بصورة غير رسمية.

مرحلة تعيين رئيس البعثة الدبلوماسية.

تأتي هذه المرحلة عادة بعد مرحلة الاختيار. ويقصد بمرحلة تعيين الرئيس، الطريقة التي يتم بواسطتها تعيينه: اي الكيفية التي يتم فيها ذلك. هذا وان الكيفية التي يتم فيها تعيين رئيس البعثة الدبلوماسية هي مسألة داخلية تقررها نظم الدولة وقوانينها (٧). فكما ان الدولة حرة في اختيار رؤساء بعثاتها فإنها حرة كذلك في تثبيت طريقة هذا الاختيار ايضا. واذا كانت الدول تتبع بصورة عامة قواعد مقبولة، او بصورة ادق، قواعد يقرها العرف السائد بينها،

فإن كيفية التعيين تتم حسب مراسيم تتقارب اساسا وان اختلفت تفصيلا.

والجدير بالذكر هنا هو ان هناك اكثر من رأي واحد في هذا الصدد فهناك عدد من الدول تحمل الرأي القائل بأن رؤساء البعثات الدبلوماسية لا بأس من ان يختاروا من خارج السلك الدبلوماسي. اما الاعضاء في البعثة الدبلوماسية فلا بأس من تدرجهم في السلم الدبلوماسي، اي ان هذا التدرج يبدأ في الوظائف الواقعة في اسفل السلم الدبلوماسي، وانه يسير من الدرجات الاعلى فالاعلى. وتفسير ذلك هو ان وظائف الاعضاء تختلف عن وظيفة رئيس البعثة الدبلوماسية. فوظيفة العضو هي وظيفة فنية بحته، تخلق كي تساعد رؤساء البعثات في الشؤون التي يحتاجون فيها الى مشورة ومذاكرة فنية. اما رئيس البعثة الدبلوماسية فأن طبيعة واجباته تحتم، بالنسبة لأهل هذا الرأي، تعيينه من بين اولئك الذين خبروا معترك الحياة في مهام ومناصب مختلفة في الدولة ليس من الضرورة انها محصورة في السلك الخارجي. فالعبرة بالنسبة لأهل هذا الرأي، اذن هي خبرة رئيس البعثة في الحياة بصورة عامة وتجارية واعتلاء المناصب المهمة في الدولة. اضف الى ذلك تاريخ حياة تلك الشخصية الآتية من خارج السلك الدبلوماسي والحافلة بالوطنية وقوة الشخصية والخدمة العامة (٨).

كل هذه العوامل تجعل انصار هذا الرأي يميلون الى تعيين

رئيس البعثة الدبلوماسية من خارج السلك الدبلوماسي. ولا يخفى ان هذه الطريقة تتبع من حين لآخر في العراق. فإننا نجد ان عددا من السفراء الذين عينوا او يعينون هم من الشخصيات التي لا تنتمي الى السلك الدبلوماسي ولكنهم ممن لهم مواقف وطنية طيبة. والطريقة التي يتم فيها تعيين امثال هؤلاء هي ان يرشح وزير خارجية الدولة الشخص المؤهل، وترشيحه هذا قد يتم اما عن طريق اختباراته الشخصية او عن طريق مستشاريه في وزارة الخارجية. ومن بعد هذه الخطوة يعرض وزير الخارجية المرشح على مجلس الوزراء لنيل موافقته، ومن ثم عرضها على رئيس الدولة للمصادقة وهذه الموافقة قد تكون شكلية عند اكتمال المعلومات مسبقا لأختيار الشخصية المرشحة لأملاء المنصب. وبعد استمزاج المرشح الرأي في تسلمه منصب رئيس بعثة دبلوماسية، تأتي الخطوة التالية وهي اعلان تعيينه بصورة رسمية، وعن طريق الجريدة الرسمية. ولا يفوتنا هنا ان نذكر انه في نفس الوقت الذي يتم فيه تعيين رئيس البعثة الدبلوماسية، تقرر وزارة خارجية الدولة الاجنبية التي سيعمل فيها رئيس البعثة، وتؤخذ حينذاك موافقة الدولة التي سيرسل اليها كرئيس للبعثة الدبلوماسية، وبموافقة الدولة المضيفة تأتي المرحلة الاخيرة من مراحل المراسيم الدبلوماسية وهي الالتحاق وتقديم وثائق الاعتماد.

وهناك رأي ثان يحظى بقبول عدد لا بأس به من الدول. ويتلخص هذا الرأي، في الفكرة القائلة ان الدبلوماسية في القرن

العشرين قد اصبحت مهنة دقيقة وذات اختصاص (٩). وعليه فأنه لا يجوز ملء وظائف رؤساء البعثات الدبلوماسية من اشخاص هم من خارج السلك الدبلوماسي. على العكس، فأن الطريقة الصحيحة التي تتماشى مع الاختصاص ومقتضيات القرن الحاضر، هي ((ان يختار رؤساء الهيئات ممن عركوا هذه المهنة ابتداء من الوظائف الدبلوماسية الصغيرة، لأن هذه الخبرة تجعلهم ملمين بدقائق الدبلوماسية واسرارها. وخصوصا انه قد وقعت حوادث مؤسفة تتصل بالمراسم والبروتوكول من رؤساء هيئات دبلوماسية اختيروا من خارج السلك. وابرز مثل على ذلك نسيان رئيس هيئة من رؤساء الهيئات الدبلوماسية وثائق اعتماده حيث لم يخضرها معه في البلد المعتمد لديه)) (١٠).

وثمة ناحية مهمة اخرى يحاجج بها انصار هذا الرأي، تلك هي ان تعيين رؤساء البعثات الدبلوماسية من خارج السلك الدبلوماسي هو امر فيه مساويء كثيرة، اهمها انها تقفل طريق الترقية واعتلاء المناصب الرئيسة في وجه موظفي السلك الدبلوماسي انفسهم. الذين مضى على خدماتهم وممارستهم مدة طويلة، وهم بهذا، اولى بحكم التجربة والاختصاص من غيرهم ممن لا يملكون او بالاحرى من هم غير مطلعين الاطلاع الدقيق في الحقل الدبلوماسي. ولا يقف اصحاب هذا الرأي عند هذا الحد فقط، فأنهم يتطرقون الى موضوع الخبرة الادارية التي كثيرا ما يمتلكها الموظف الدبلوماسي الممارس من جراء اشتغاله في ديوان وزارة الخارجية

بعكس المرشح الذي هو من خارج السلك الدبلوماسي الذي قد لا يمتلك مثل هذه الخبرة بالرغم من مواقفه الوطنية والقومية في المجالات العامة. واذن فالمسألة بالنسبة لأهل هذا الرأي مسألة ممارسة واختصاص وتجربة وأحقية.

هذا وان تعيين رئيس البعثة الدبلوماسية في كل من الحالتين سالفتي الذكر يستدعيان خطوات دبلوماسية لابد منها. ذلك ان المرشح لأعتلاء مركز رئيس البعثة الدبلوماسية سواء أكان المنصب منصب سفير كما هو سائد اليوم ام وزير مفوض كما كان بالامس، يجب ان يخبر بخطاب رسمي صادر من وزير الخارجية. والخطاب الرسمي هذا ما هو الاقرار من الجهة المسؤولة بالتعيين. ويتلو هذا الخطاب عادة مقابلة المرشح لوزير الخارجية للمذاكرة في الامر. وعن طريق هذه المذاكرة يبدي المرشح قبوله للمنصب او عدم قبوله. ومنذ ان يقبل المرشح بالمنصب يستحصل الوزير - وزير الخارجية - موافقة مجلس الوزراء الرسمية وقراره. وفي اغلب الاحوال تكون موافقة مجلس الوزراء مسالة اصولية، اذ ان وزير الخارجية لابد وانه حصل على موافقة رئيس مجلس الوزراء قبل كتابة الخطاب الرسمي، اما الخطوة الاخيرة في مرحلة التعيين هذه فأنها تشمل، كما اسلفنا من قبل، مصادقة رئيس الدولة في هذا الشأن. ان موافقة رئيس الدولة في هذا الشأن يعقبها عادة نشر التعيين في الجريدة الرسمية.

والخلاصة، فأن تعيين رؤساء البعثات الدبلوماسية يتم بأكثر من طريقة واحدة، وان الدولة حرة في تعيين طريقتها. فقسم من الدول

ترى ان لا بأس من تعيين السفراء المفوضين من خارج السلك الدبلوماسي وذلك لما لبعض المواطنين من مواقف وطنية وذكاء وثقافة عامة تؤهلهم لتمثيل بلادهم. والامثلة في البلدان المختلفة التي تتبع هذا الرأي ليست بالقليلة. فإنكلترا، احدى هذه البلدان مارست هذه الطريقة لمدة غير قليلة. ومن رؤساء البعثات الذين اعتلوا منصب سفير، لورد برايس Lord Bryce ولورد كرو Lord Crewe ولورد دربي Lord Derby وغيرهم. واذا كانت هذه المناصب تملأ من خارج السلك الدبلوماسي، فإنها كانت بصورة خاصة تملأ من الطبقات الارستقراطية في كثير من بلدان اوربا. وهذا ما كان سائدا الى القرن التاسع عشر. الا ان انتشار الديمقراطية وضعف الفروق بين الطبقات ومشاركة الشعب الفعلية في اجهزة الدول المختلفة بدخول القرن العشرين، قلل من احتكار الطبقة الارستقراطية لأشغال مناصب رؤساء البعثات الدبلوماسية. واذ لا تزال هذه الطريقة – طريقة تعيين السفراء من خارج السلك الدبلوماسي متبعة لدى عدد غير قليل من الدول، فإنها تتبع في الزمن الحاضر، بالاختيار على اساس الذكاء والثقافة العامة والخدمة العامة.

اما طريقة تعيين رؤساء البعثات الدبلوماسية في السلك الدبلوماسي على اساس الاختصاص والممارسة فأنها طريقة احدث من سابقتها وانها تزداد تطبيقا من قبل الدول المختلفة بمرور الايام. ولا يفوتنا اخيرا ان نذكر ان الكثير من الدول تجمع في الحاضر

في تعيين السفراء من السلك الدبلوماسي ومن خارج السلك. ويتم هذا وفق اقتران التعيين بالكفاءة والخبرة (١) كقاعدة عامة، وان كل شيء يخرج عنهما فأنه يتم في حدود النسب الضئيلة التي لا تؤثر على مستوى الانجاز العام. والتي يتم تجاوزها في اقرب وقت ممكن.

مرحلة تقديم اوراق الاعتماد.

بعد صدور تعيين المرشح للقيام بالتمثيل الدبلوماسي يصبح ذلك المرشح موظفا عموميا تابعا للدولة ويكتسب صفة الممثل الدبلوماسي. والممثل الدبلوماسي موظف ينحصر عمله بالاساس في تمثيل بلاده لدى دولة اخرى. واولى الواجبات الملقاة على عاتق الممثل الدبلوماسي هي حفظ مصالح دولته ومصالح رعاياها وايجاد علاقات طيبة بين دولة وبين الدولة التي سيعتمد لديها. والممثل الدبلوماسي الصادر امر تعيينه، يعكف اول ما يعكف على دراسة القطر الذي سيسافر اليه. ويستند الممثل الدبلوماسي الجديد في دراسة عن القطر الذي سيعمل فيه على تقارير سلفة المحفوظة في وزارة الخارجية وعلى نصائح زملائه الذين سبقوه في التمثيل بذلك القطر. وبعد انجاز رئيس البعثة الدبلوماسية دراسته الاساسية المركزة عن البلد الذي سيعمل فيه، يسلم عادة من قبل دولته، اوراق او وثائق الاعتماد التي عليه تقديمها الى رئيس الدولة التي سيعتمد لديها حال وصوله اليها. ووثائق الاعتماد هذه Letter

of Credence توقع من قبل رئيس دولته اذا كان سفيرا او وزيرا مفوضا وتعنون الى رئيس الدولة التي سيعتمد اليها. واذا كان الممثل الدبلوماسي من درجة قائم بأعمال Charge d' affairs فأنه يزود برسالة رسمية من وزير خارجيته الى وزير خارجية الدولة الاخرى. واذ تختلف عادة صيغة وثيقة الاعتماد بالنسبة لكل دولة، فإنها بالاساس تتضمن تعبيرا رسميا بثقة الدولة بشخص الممثل الجديد.

والعادة التقليدية الجارية ان يزود الممثل الدبلوماسي بنسختين من وثيقة الاعتماد: النسخة الاولى مفتوحة والثانية مختومة. فأول ما يصل رئيس البعثة يسلم النسخة المفتوحة الى وزارة الخارجية ليشعرها بوصوله رسميا ولكي تنظيم وتهيأ له الظروف الخاصة بموعد رسمي لتقديم وثيقة الاعتماد المختومة الى رئيس الدولة.

ولا تزال الدول حتى وقتنا الحاضر تختلف في مراسم استقبالها لرئيس البعثة الدبلوماسية الجديد. فالدول التي لا تزال محافظة في طريقتها (١١). كأغلب دول اوربا وآسيا، ترسل مندوبا عن وزارة الخارجية (رئيس التشريفات) ومعه مستقبلين آخرين في موكب وبزي رسمي لمرافقة وحراسة موكب رئيس البعثة في طريقه لمقابلة رئيس الدولة. وفي تلك المقابلة يقوم رئيس التشريفات بتقديم الممثل الجديد الى رئيس الدولة.

اما الدول التي تنظر الى الدبلوماسية نظرة اكثر حداثة، فأن استقبالها للمثل الدبلوماسبي يكون اكثر بساطة وتقل فيه الرسميات

والزينات، كالولايات المتحدة مثلا، والعادة الجارية لمثل هذه الدول هي ان يذهب السفير الجديد الى وزارة الخارجية ومنها يصحبه وزير الخارجية الى رئيس الدولة ليسلم وثائقه. ويتم كل ذلك بقليل من الوقت وبمجاملة غير متكلفة وحديث مختصر لايستدعي القاء اي خطب. وبأستلام رئيس الدولة وثائق الاعتماد يحق لرئيس البعثة الدبلوماسية الجديد ان يبدأ في مزاولة اعماله بصورة رسمية وكاملة.

ويختلف الكتاب الثقاة في القوانين والاصول الدبلوماسية حول كيفية اكتساب المبعوث الدبلوماسي الصفة الرسمية. فالبعض من هؤلاء الثقاة يقول ان مجرد تزويد الموظف جواز سفر مؤشر عليه رئيس بعثة دبلوماسي يعني انه اصبح ممثلا دبلوماسيا رسميا لبلاده. ودليل هذا الفريق، هو ان الممثل الدبلوماسي يعامل عادة كذلك في طول طريقه في اتجاهه الى البلد المعتمد لديه.

الا ان البعض الآخر من الثقاة، يؤكد على النواحي العملية اكثر من التأكيد على النواحي النظرية، وكذلك على ما هو مقبول ومتعارف عليه من الناحية القانونية والدولية، فيقول ان الصفة الدبلوماسية الرسمية للمثل الدبلوماسي (رئيس البعثة الدبلوماسية) لا تكون رسمية الا بعد استلام رئيس الدولة المعتمد لديها وثائق الاعتماد التي تعتبر كتصديق رسمي مكمل. وحجة هذا الفريق على هذا هو ان المبعوث الدبلوماسي يتصل عمله لا بدولته فقط وانما بدولة اخرى. وعليه فأن الصفة الرسمية الكاملة لا تتم الا بعد

موافقة ومصادقة الطرف الثاني ايضا.

ومما هو جدير ذكره هنا انه منذ تسلم رئيس البعثة وثائق اعتماده تستدعي قواعد المجاملة الدبلوماسية عليه طلب مقابلة رئيس الوزراء، والرؤساء الدبلوماسيون الذين هم في درجته والعميد الدبلوماسي ايضا. اما الذين هم دون صنفه فيطلبون بدورهم مقابلته عادة. ومن القواعد الدبلوماسية ان زيارة السفير لرئيس الوزراء، يعقبها رد للزيارة في نفس ذلك اليوم.

وتزود الدولة ممثلها الجديد الموفد الى دولة اخرى بجانب ما تقدم بتعليمات - شفهية وتحريرية - للطرق التي عليه اتباعها خلال اقامته في تلك الدولة. وقد تكون هذه التعليمات علنية وقد تكون سرية، وفي حالة كون التعليمات عامة وعلنية فلا بأس ان يشير المبعوث الى الجانب او الجوانب التي تؤكد على توطيد العلاقات وتحقيق كل ما هو يحقق المصالح ذات النفع المشترك بين البلدين ويعرضها على وزارة الخارجية للدولة المعتمدة في الوقت المناسب.

وقد تزود الدولة ممثلها بجانب وثائق الاعتماد وثيقة من نوع آخر تسمى وثيقة التفويض. وهو اما يزود بها مع وثائق اعتماده او في وقت لاحق لها. ووثيقة التفويض عبارة عن اذن بالوكالة يزودها رئيس الدولة لمندوبه لأجراء التفاوض مع ممثلي الدولة الاخرى في قضية معينة - كعقد معاهدة او اتفاق تنتهي مفعوليتها بأنتهاء المهمة.

ان وثيقة التفويض تكون عادة اما مطلقة او محدودة: فحين تترك حرية التصرف التامة للممثل ويستطيع ان يوقع على الاتفاق الذي يجريه، تسمى بالتفويض المطلق. اما اذا قيد بتعليمات خاصة تحدد الخطوات التي يجب عليه القيام بها فحين ذلك تسمى بالتفويض المحدود. ومما يجب ذكره بهذا الصدد هو انه يجوز ان يزود المبعوث من دولة بأكثر من وثيقة واحدة للتفويض، يعين في كل منها نوع المهمة.

وحين ينتهي المبعوث من تقديم وثائق اعتماده، فأن ذلك يعني ان عمله الرسمي قد بدأ بالفعل. وهذا العمل يتضمن عادة بصورة اساسية اعداد وارسال التقارير لحكومته، وحماية رعايا دولته، والقيام بالمفاوضات المختلفة مع الحكومة التي هو معتمد لديها. وسنشرح هذا في فصل تال من هذا الكتاب.

هوامش الفصل الرابع عشر

(١) انظـر Hill في كتابـه International Organization, ص (٣٨).

(٢) انظـر Potter في كتابـه International Organization, ص (٨٦).

(٣) تطبق الدول هذا الاسلوب منعا من وقوعها في مشكلة رفض التعيين الذي قد يعكر العلاقات الطيبة . راجع ص (١٤٠)
Stuart, American, Diplomatic & Consular Practice

(٤) فمثلا لا تقبل الدول في الغالب ان يكون احد مواطنيها في السابق وزيرا مفوضا لدولة اجنبية انظر Wilson في International Law ص (١٧٦).

(٥) للوقوف على تفاصيل الاتفاقية راجع الملحق الخاص بها في اخر الكتاب.

(٦) اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١ فقرة ٢ مادة (٤)، **وللوقوف على تفاصيلها الاخرى راجع الملحق الخاص بها في اخر الكتاب.**

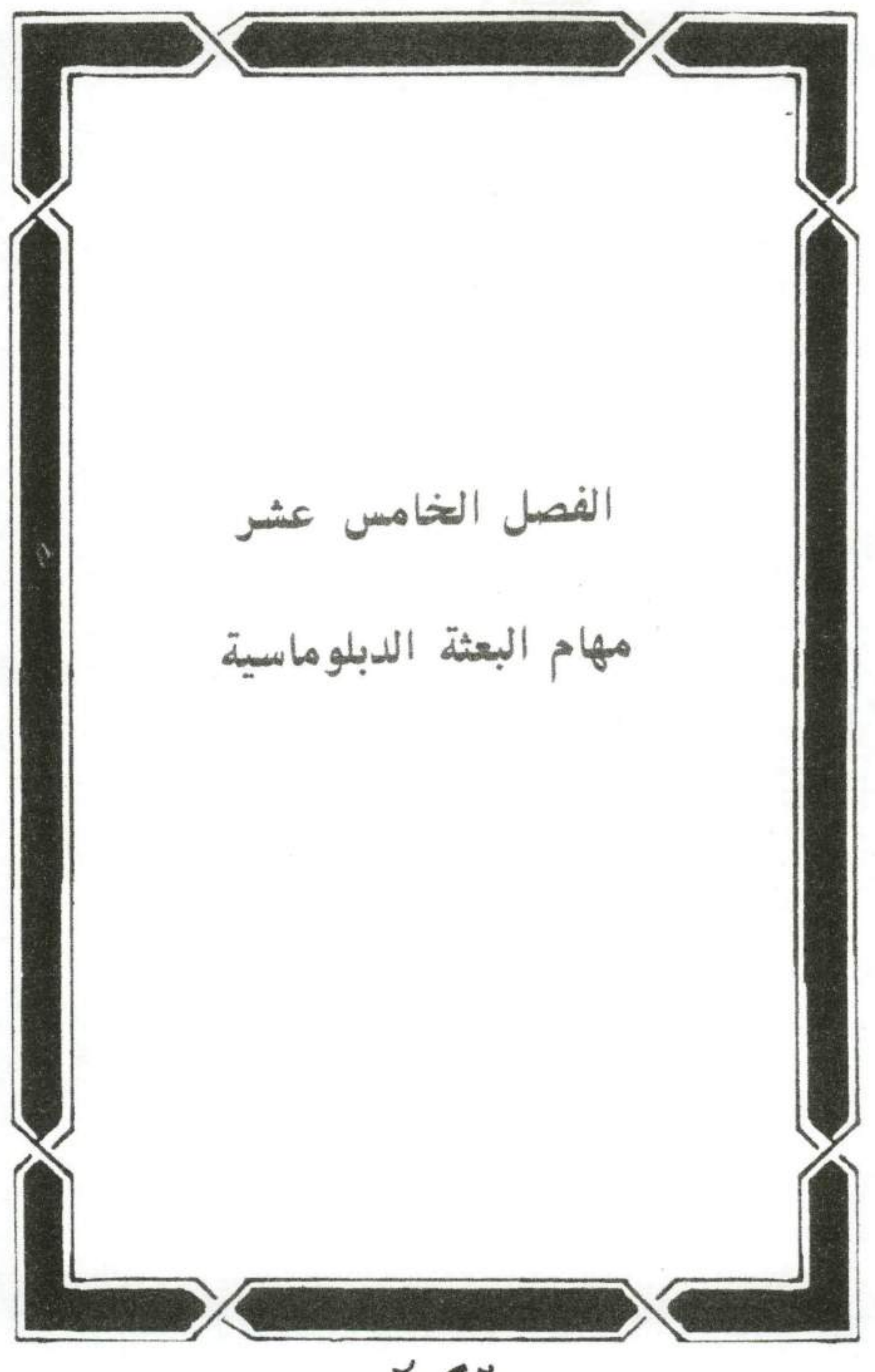
(٧) ان الشيء المهم بالنسبة للدولة الاجنبية هو ان يكون المبعوث الموفد شخصا مقبولا وكفوءا، ويسعى الى تكوين علاقات طيبة بين بلده والبلد الموفد اليه.

(٨) او قد يكون من الذين خدموا وساعدوا رئيس الجمهورية في الانتخابات الحزبية كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية انظر strausz Hupe في كتابه المعنون International Relations ، ص (٢٢٤). اما في اوربا فتعين بعض الشخصيات سفراء لدولهم لا لسبب سوى انهم من الطبقة الارستقراطية ومن ذوي النفوذ الذين توطدت علاقاتهم مع رئيس الدولة (او الحكومة) ونالوا ثقته. ومع ان القرن العشرين استطاع ان يخفف من هذه الممارسة، الا انه لم يقضِ عليها نهائيا.

(٩) للرجوع الى التفاصيل راجع Beaulac، Carreer Ambassador 1951

(١٠) انظر نيكلسون، الدبلوماسية (تعريب الزقزوقي) مصدر اتى ذكره سابقا ص (٣١٠)

(١١) انظر Palmer & Parkins في كتابهما المعنون العلاقات الدولية International Relations ، ص (١٦٥)



الفصل الخامس عشر

مهام البعثة الدبلوماسية

الفصل الخامس عشر
مهام البعثة الدبلوماسية

مهام المبعوثين الدبلوماسيين: (١)

تعتبر وظيفة المبعوث الدبلوماسي من الوظائف الحساسة في جهاز الدولة. ذلك لأن مهمة الدبلوماسي تفرض عليه السعي في ايجاد علاقات ودية بين دولته والدولة التي يعتمد لديها، وبذل جهده على تنمية هذه العلاقات بكافة الطرق السلمية.

ولقد كانت الظروف في الماضي تعمل على عزل الميعوث عن حكومته وذلك بسبب صعوبة اتصاله ورداءة طرق المواصلات والتي جعلت من مهمة المبعوث الدبلوماسي مهمة شاقة في اكثر الاحيان. الا ان ما كان يخفف من ذلك هو ان الاحتكاك بين الدول كان قليلا، وعليه فقد كانت مهمات المبعوث محدودة.

واذا قارنا ظروف الماضي بظروف الحاضر، نجد اول ما نجد ان التقدم الحضاري قد شابك في الصلات بين الدول وجعل مهمة الدبلوماسي اكثر حساسية. واصبح من الضروري له ان يتحلى بالكفاءة وسعة المعرفة بشتى الفروع بما في ذلك اطلاع واسع في تاريخ العلاقات الدولية، ومعرفة دقيقة بالقانون الدولي، ودراية وخبرة في التاريخ الدبلوماسي الذي يربط بلده بالبلد الذي يعتمد لديه. ولم يقتصر العصر الحديث على ما تقدم فحسب. فتقدم

وسائل الاتصال الفني مثلا ادى الى ان تكون مهمة الدبلوماسي مهمة اكثر دقة. كما ان السرعة في الاتصال، قد فرضت عليها ان تكون سريعة في قراراته ايضا. ثم ان تنوع العلاقات بفعل التقدم الفني بصورة عامة، قد جعل من عمله عملا معقدا.ويمكن تحديد اهم مهام البعثة الدبلوماسية كما نصت عليها المادة الثالثة من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ على ما يلي:

(١) التمثيل (٢) المفاوضة (٣) الملاحظة (٤) الحماية

(١) **التمثيل** Representation

وهي تلك المهمة التي ينوب فيها الدبلوماسي عن دولته وحكومته لدى الدولة المعتمد لديها. وهذه الانابة ان هي الا عملية تمثيل.

ان عملية التمثيل هذه تخص بتبليغ المعلومات ونقل وجهات النظر الى حكومة الدولة المعتمد لديها الممثل. كما تخص نقل المواقف الرسمية وغير الرسمية.

وما تجدر الاشارة اليه هو ان عملية التمثيل هذه تمثل اكثر ما تمثل القيم والمبادىء التي تؤمن بها الدولة المرسلة جنبا الى جنب مع مصالحها. سواء في تبليغ المعلومات،ام في نقل المواقف. ومثل هذا العمل كله يتطلب اتصالات الممثل الدبلوماسي بالجهات الرسمية وغير الرسمية في الدولة المعتمدة لديها وبمواطنيها من ذوى النفوذ وان لم يمتلكوا الصفة الرسمية (٢). ثمة ناحية اخرى

يتناولها التمثيل لدى الدولة المعتمد لديها الا وهي مشاركة المبعوث الدبلوماسي في الاعياد الوطنية وحضور الاحتفالات الرسمية وحفلات الاستقبال.

ومن المعلوم ان البعثة الدبلوماسية لا يقتصر تمثيلها على شخص رئيس الدولة او الحكومة فحسب. وانما تمثيل الدولة كلية. ولهذا جاءت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية في مادتها الثالثة الفقرة ١-أ مؤكدة: ((تمثيل الدولة الموفدة لدى الدولة المستقبلة)).

(٢) المفاوضة (Negotiation)

والمفاوضة هي احدى الواجبات الاساسية الملقاة على عاتق المبعوث الدبلوماسي. ولا تقتصر هذه على ناحية واحدة، وانما تشمل علاقات الدولة برمتها مع الدولة الاخرى (٣). فقد تكون هذه المفاوضات آخذة شكل شكوى، او قد تتركز على طلب واحد او عدة طلبات. او انها قد تكون ردا او دفاعا عما ينسب الى حكومة المبعوث الدبلوماسي في مفاوضات مستمرة مع الدولة المعتمد لديها بغية عقد معاهدة او اتفاق بين الدولتين.

ومهما يكن الغرض الذي تجري المفاوضة من اجله، فأن الهدف الاسمى الذي يقف وراء جميع هذه المواضيع المختلفة هو ايجاد المبعوث علاقات ودية بين دولته والدولة الاخرى والعمل على تمتينها، وكل ذلك من اجل الحصول على الاستقرار والسلام، استقرار وسلام في العلاقات بين الدولتين من شأنهما ان يمهدا

الحصول على الاستقرار والسلام العالمي.

وقد عبر شارل دي مارتن Charles de Martin عن اهمية هذا الواجب الاسمي في كتابه ((المرشد في التعامل الدبلوماسي)) بقوله ((على الوزير العمومي ان لا تغيب عنه الحقيقة وهي ان واجبه في جميع الاوقات هو العمل كوزير للسلام، وان يكون هدفه الدائم تركيز جهوده على ايجاد علاقة ودية... فأذا حصل شيء من عدم الوفاق بين الحكومتين فعليه بذل كل جهوده لتبديد الغيوم والقضاء على كل تعصب، وان يزكي حكومته من الاتهامات التي توجه ضدها وتقديم شكواها بأفضل الطرق المعتدلة)).

والدفاع عن وجهة نظر وزير خارجية المبعوث وحكومته في المفاوضات يجب ان يكون ديدن الممثل الدبلوماسي. ذلك ان الممثل هو الرجل الموفد الى دولة اخرى لينقل وجهة نظر حكومة الدولة التي اوفدته. ويتحتم على الموفد كذلك شرح وجهة نظر الحكومة هذه شرحا وافيا وان كان لا يتفق وما تريده الدولة المعتمد لديها المبعوث. على ان الشرط الاساسي في تبيان وجهة النظر او الموقف الرسمي هو تقديم الايضاحات والتعليلات بأسلوب رصين ومقبول، لايجرح شعور تلك الدولة، وبطريقة يحافظ فيها المبعوث على كرامته الشخصية وسمعة بلاده.

وتتجلى اهمية دور الممثل الدبلوماسي ذي النظر الثاقب والعارف بالظروف والاحوال المحيطة في كل من بلده والبلد المعتمد اليه. حين يستطيع بحزمه وسعة اطلاعه من اقناع الطرف المقابل بوجهة

نظر حكومته. او حين يستطيع اكتشاف العقدة الرئيسية التي تعرقل سير المفاوضات والوصول الى حل وذلك عن طريق اقناع حكومته بأجراء بعض التعديل في وجهة نظرها. وهنا يترتب على الحكومات الرشيدة ان لا تهمل مقترحات مبعوثيها وآرائهم السديدة، لأنهم بحكم مركزهم يكون لهم احتكاك مباشر مع الطرف المقابل وانهم في وضع يؤهلهم على تفهم حقيقة الظروف والاحوال بصورة افضل من المسؤولين في ديوان وزارة الخارجية الذين هم في الواقع اكثر بعدا واقل احتكاكا.وبناء على ذلك فأن دور الممثل الدبلوماسي يزداد اهمية وتأثيرا على حكومته وحتى على حكومة الطرف المقابل، كلما استطاع وكما يقول كامبون Cambon الخبير والدبلوماسي المعروف: ((ان يحوز على قدر كبير من النفوذ ذي السلطة الادبية والشخصية النفاذة)). ولاشك فأن تسلح الممثل الدبلوماسي بالمعرفة وتضلعه بتفاصيل (٤) تاريخ العلاقات السياسية بين دولته والدولة المعتمد لديها بالاضافة الى معرفته للتاريخ السياسي هي من مقومات السلطة الادبية والشخصية النفاذة. وهذه المقومات بذاتها تؤهل الممثل لكي يمثل بلاده بجدارة في المفاوضات التي يتولاها، ولتأسيس علاقة طيبة مع الاقطار الاخرى.

ولابد لنا ان نوضح ان الممثل الدبلوماسي (رئيس البعثة الدبلوماسية) حين يدخل في مفاوضات مع الدولة المعتمد لديها، فأنه يجري مفاوضاته بوسائل متعددة، قد تكون بصورة تحريرية

(خطية) او شفهية او كليهما. وقد تأخذ بعض المفاوضات - سيما التي تخص قضايا مهمة بكيان الدولة ومركزها الدولي ومصالحها الحيوية- وقتا طويلا واجتماعات مستمرة واتصالات تحزيرية وشفهية.

ولكن الشيء الذي يجب الانتباه اليه، هو ان اتصال الممثل الدبلوماسي او اي من المبعوثين الدبلوماسيين المكلفين من قبله، لا يقتصر على المفاوضات وحسب، ذلك ان مهامه لاتنحصر بالمفاوضات وانما تمتد الى كافة جوانب العلاقات بين الدولتين. الا ان الشيء الذي يجب الوقوف عنده هو انه اذا كان الممثل يستخدم طرقا او وسائل مختلفة في سبيل انجاح مفاوضاته، فأنه قد يستخدم نفس هذه الطرق او بعضها في اتصالاته ومساعيه في الاغراض الاخرى التي تقع خارج نطاق المفاوضات.

ويمكن تحديد اهم المساعي التي يقوم بها رئيس البعثة الدبلوماسية (او السفير) للأغراض المختلفة بما يلي:(٥)

(أ) ابلاغ الحكومة المستقبلة بعض المعلومات او الحصول منها على مثل هذه المعلومات.

(ب) التقدم بأقتراحات تتعلق بتنفيذ اجراءات لصالح البلدين، كعقد اتفاق او معاهدة.

(ج) التقدم ببعض المطالب من الحكومة المستقبلة، كالحصول على مساعدة خاصة او تسهيل الاجراءات النافذة بين البلدين في بعض القضايا.

(د) لفت نظر الحكومة المستقبلة الى وجوب التوقف عن متابعة الاجراءات الاستثنائية سواء أكانت مقرونة بالاحتجاج ام التهديد ام لا.

ولتحقيق ما تقدم من اغراض، فإن امام الممثل الدبلوماسي مساعي وخيارات متعددة. ولكل من هذه الخيارات ظروفها ومناسباتها واهميتها وطرقها. وعموما، فإن امام الممثل الدبلوماسي طريقان او مسلكان: فإما ان يلجأ المسلك او الطريقة التحريرية او ان يلجأ الى الطريقة الشفهية، ومنذ البداية على الممثل ان يعلم ما اذا كان الموضوع الذي يسعى الى معالجته يتطلب أرسال رسالة موقعة توقيعا كاملا (٦)، ام انه يقتضي ارسال مذكرة شفهية موقعة بالاحرف الاولى فقط، ام مجرد مفكرة غير موقعة او مذكرة متماثلة موقع عليها من جميع رؤساء البعثات (٧).

ومن الضروري ان يكون الممثل الدبلوماسي متقنا للمصطلحات الدبلوماسية المألوفة وقادرا على استخدامها في المناسبات الخاصة بها. كما عليه في حالات الرسائل ان يكون دقيقا في كتابة الاسم الكامل او اللقب للمرسل اليه مع عبارات المجاملة المناسبة في الرسالة او المذكرة التي يرسلها.

واذا كان ما تقدم يوضح لنا خيارات الممثل الدبلوماسي في مساعيه من حيث تقدير الظروف والمناسبات والطرق الواجب اتباعها، فأن مسألة تقدير اهمية مستوى ونوع الخطاب تظل في المقدمة. وفي هذه الزاوية فإن على الممثل الدبلوماسي ان يتأكد قبل ان يضع توقيعه على اية وثيقة ما اذا كانت مجرد تبادل كتب

رسمية او مذكرات، ام انها معاهدة او اتفاقية بحيث تزداد اهمية الآثار المترتبة عليها (٨).

وفي كل الاحوال هناك قواعد دبلوماسية عامة لابد من مراعاتها. واحدى هذه القواعد العامة، ما يتعلق بالمساعي الدبلوماسية التحريرية او الخطية: وهي ان الرد على المراسلة يجب ان يكون من جنسها. فالرد على الرسالة يجب ان يكون برسالة مماثلة ايضا وان الرد على المذكرة يكون بمذكرة (٩)، بينما نجد ان مثل هذه القاعدةلاتطبق حين يكون المسعى الدبلوماسي قد تم على شكل مفكرة. ذلك ان القاعدة في هذه الحالة تقول ان المفكرات لا تستوجب دوما الرد الخطي وانما يكتفي بالاجابة الشفهية، وان كان المبدأ اللاتيني يقول ((الكلام يزول والخط يبقى)) ((Verba Volemt, Scripta manet)) (١٠)

وهناك الى جانب هذا وذاك، قاعدة الآثار السيئة التي يسببها الوقوع في خطأ اثناء المراسلة في اي نوع من انواع المساعي الدبلوماسية.. ان أقل ما يثيره الوقوع في الخطأ هو ان الكثير من الاخطاء الشكلية تكبر بأكثر من حجمها في الوسط الدبلوماسي. **وابسط ماينجم عن ذلك هو ان الدبلوماسيين ينقلون اثناء لقاءآتهم الخطأ الحاصل مع تعليقاتهم مما ينعكس على سمعة ذلك الدبلوماسي ومايسببه له من احراج واضعاف لنشاطه ومعنوياته ، ناهيك الاحراج الذي ينعكس ايضا على حكومته .**

اما عن المساعي الدبلوماسية الشفهية فأن بالامكان القول بأنها تلك المساعي التي يقوم بها الممثل الدبلوماسي لدى الدولة

المعتمد لديها والتي تتناول وبتوجيه من حكومته، التصريحات والتبليغات والاحتجاجات. والمعروف ان هذه المساعي قد تستدعي اتخاذ اجراءات سريعة. للأتصال بحكومة الدولة المعتمد لديها : كأن يقوم بأطلاعها على ما يجري من احداث على الساحة الدولية وما فيها من انعكاسات على العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين وما تراه فيما يجب عمله للحفاظ على مصالحها، نظرا لأهميتها وخطورتها وهذا ما يطلق عليه بالتبليغ Notification

فأذا كان الامر يتعلق بأستياء حكومة الممثل من تصرف الدولة المعتمد لديها في قضية آنية، فأنه في هذه الحالة يقدم اعتراضه على ما تقوم به كونه يهدد مصالحها وهذا ما يسمى (بالاحتجاج) Remonstration - Repre'sentation.

اما اذا كان الامر يتعلق بتقديم الممثل الدبلوماسي رأي حكومته ووجهة نظرها في قضية سياسية محلية او عالمية الى رئيس الدولة المعتمد لديها او وزير الخارجية او من ينوب عنه، فأن عمل الممثل الدبلوماسي في هذه الحالة ينطبق عليه ما يسمى بالتصريح (Declaration)

وقد يجوز ان يقدم رئيس دولة، او رئيس وزراء او وزير خارجية بعد اجتماعه مع نظيره، بيانا مختصرا يوضح فيه نتائج الاجتماع كأن يقول كان الاجتماع صريحا وناجحا ويخدم القضايا المشتركة بين الدولتين فأن مثل هذه الاقوال تعتبر تصريحا ايضا. وصفوة القول ان التصريحات الدبلوماسية ترتبط بنوع العلاقات

الدبلوماسية بين الدول. والظروف المحلية والاقليمية والدولية المحيطة بها. وتلاقي وجهات النظر والمصالح بينها. ويمكن استخلاص قاعدة عامة بالقول انه كلما تطورت العلاقات بين الدول اي كلما خدمت مصالح الدول المشتركة وزاد التعاون بينهما وانسجمت مع بعضها بحيث يكون حصيلتها التكافؤ النسبي والعام بينها، فأن التصريحات التي تعقبها غالبا ما تؤثر وتعبر عن هذا التطور وبذلك تكون ايجابية، اما اذا كانت المساعي الدبلوماسية لم تستطع تحقيق نمو وتطور العلاقات الدبلوماسية نحو الافضل وظهور خلافات في وجهات النظر وتضارب المصالح، فأن التصريحات الدبلوماسية سواء امام المسؤولين الرسميين امام الرأي العام تتأثر هي الاخرى وبذلك تكون سلبية. الا ان القاعدة الذهبية للتصريحات الدبلوماسية هي تجنب اظهار اي تشاؤم او تفاؤل مفرط: اي الاعتدال في التصريح. اضف الى ذلك ان القاعدة الذهبية الثانية هي ان لا يقدم الممثل الدبلوماسي اي تصريح دون ان يكون متأكدا من المعلومات التي يقدمها. وعليه ان يكون دقيقا في عباراته. وان تكون كل عبارة مدروسة: وان خير الكلام ما قل ودل. وان لا يصرح الا اذا دعت الحاجة اليه وان هذه الحاجة في القضايا المهمة والخطيرة لا تتقرر الا بالتشاور مع وزارة خارجيته.

(٣) الملاحظة (Observation)

ويعتبر واجب الملاحظة من واجبات المبعوث الدقيقة جدا. وهذا

الواجب يبدأ من اول يوم وصوله الى القطر المعتمد لديه الى آخر يوم يعمل فيه. وتشمل الملاحظة كل المواضيع اللتي تجلب انتباه المبعوث وذات العلاقة او التأثير على مصالح دولته. وتأتي المواضيع السياسية في مقدمة السلسلة لهذه الواجبات. وملاحظة الحالة السياسية تتطلب الانتباه بدقة لكل الامور والاشخاص البارزين الذين هم في الحكم وخارجه والتغييرات والتطورات والانتخابات السياسية. وليس لكل هذا مصدر او مصادر معينة يستقي منها المبعوث معلوماته. فهو في وقت ما يجمع اخباره من مقابلته لوزير الخارجية بصورة خاصة. وفوق هذا وذاك يرقب المبعوث عن كثب التطورات والاحداث السياسية الخطيرة في البلد: كأنتخاب رئيس الجمهورية مثلا، او انتصار حزب على آخر وما يترتب عليها من نتائج تهم مصلحة بلده، ولكن المهم في الامر، ملاحظة كل هذه الامور بدقة وامانة والحصول على المعلومات (او الاستعلام) بكل الوسائل المشروعة.. ومن ثم جمعها وتصنيفها وتهيئة التقارير اللازمة للمهم من هذه الاحداث. ولا ينتهي عمل المبعوث الدبلوماسي هذا لمرة واحدة، وانما بصورة مستمرة محاولا ان يستخلص منها تقارير في اوقات منتظمة، ثم ان ما هو اكثر اهمية ان الدبلوماسي الناجح هو الذي يستطيع ان يقدم المعلومات لحكومته محللة تحليلا دقيقا وافيا. اذ قد لا يكون فائدة من سرد الوقائع بصورة مجردة، وعليه فالدبلوماسي الكفوء لا يكتفي بسرد الوقائع بل يعلق عليها ويفسرها ويزيل ما فيها

من غموض بأسلوب سهل جذاب وغير معقد. والاسلوب الجذاب ليس معناه العبارات السطحية المحتوية على الكثير من عبارات المجاملة؛ وانما الافكار والمعلومات المتسقة ومغزى هذه الافكار.

ولا تقتصر الملاحظة على تقصي المواضيع السياسية فحسب، وانما يدخل ضمن اهتمام المبعوث الاحوال الاقتصادية بما في ذلك اسس الاقتصاد الوطني الذي يقوم عليه البلد كأنتاج البضائع والاستهلاك والاسواق وموارد الدولة الطبيعية وصلة كل ذلك بالداخل والخارج. وبعبارة مختصرة : الاقتصاد الوطني والتجارة وعلاقة ذلك بالاسواق الخارجية، وعلى الاخص ما يتصل ببلده بصورة مباشرة. وبجانب الاحوال الاقتصادية فإن الدبلوماسي الكفوء لا يغفل عن تتبع النواحي العسكرية والبحرية والمالية ايضا، اما تتبعه للأحوال الاجتماعية السائدة في ذلك البلد فهي من الامور التي لا تقل شأنا عن الاحوال السياسية والاقتصادية طالما ان حياة المجتمع تتصل بهذه النواحي كافة، وطالما ان المسائل السياسية تتشابك مع كل من الاحوال الاقتصادية والاجتماعية.

وعلى المبعوث في اعداده للتقارير مهما كان موضوعها سواء أكان سياسيا ام اقتصاديا، عليه في جميع الاحوال ان يتأكد من درجة صحتها قبل اي شيء آخر. ذلك لأن درجة صحة المصدر له آثاره الكبيرة. فإن وجد انه لا يقتصر كليا على الحادثة التي يكتب التقرير من اجلها، فإنه لا بأس من تبيان ذلك لحكومته. كما له ان يتفاءل او ان يتشاءم حين يريد تبيان النتائج. وقد يجد الدبلوماسي

حين التحاقه في مقر عمله بأن حقيقة الامر تختلف عما تعتقده الدوائر المختصة في بلاده. وفي هذه الحالة، وكما اشرنا سابقا، فإنه بجهد اكيد وطول أناة يستطيع ان يؤثر على هذه الدوائر، وحينئذ يشعر بثمرة اتعابه. ان اكثر ما يجب ان يحرص عليه الدبلوماسي في كتاباته لتقاريره هو تحاشي مناقضة نفسه بنفسه. وقد يبدو له انه يناقض نفسه لأول وهلة، وذلك بسبب المتناقضات التي تحيط في الحالة نفسها. وفي هذه الحالة عليه ان يسعى الى ذكر تغييرات الموقف التي سببت هذا التناقض. اما اذا وجد انه على خطأ في تقرير سابق، فما عليه الا ان يبدل من موقفه في تقريره اللاحق.

خصائص التقارير.

ومن الخصائص الاساسية للتقرير الدبلوماسي الذي يراد به ان يترك وقعا وقبولا طيبا، ان يكون دقيقا وموجزا وامينا وشاملا لوجهات النظر المختلفة (١١). ولكي يكون التقرير دقيقا، على الدبلوماسي ان يتحاشى استخدام العبارات التي تهول من الموقف ، او ان تجعله يفسر بأكثر معنى واحد. ومن الامور التي تجعل التقرير دقيقا ايضا، ان يذكر المصدر وربما تدعو الحالة الى ذكر المقتطفات التي دارت اذا كانت هناك محادثة، بعينها، اما من حيث الامانة، فمن الواجب على الدبلوماسي التمييز في التقرير بين ما هو مقتطف وبين آرائه الخاصة. ولكي يكون التقرير موجزا وفي

عين الوقت شاملا لوجهات النظر المختلفة. فمن المستحسن ان يكتفي الدبلوماسي بالتفصيلات الاساسية، تاركا التشعبات الثانوية التي تجعل من التقرير مطولا ومملا وبالتالي مضيعا للفائدة المرجوة منه. ويتفق عدد من الكتاب المعروفين في تضلعهم بالشؤون الدبلوماسية من امثال الاستاذ جونيه والاستاذ موات على ان من الامور التي تساعد على جعل التقارير موجزة هي سردها لموضوع واحد. اي كتابة تقرير مستقل لكل موضوع. ويقول الاستاذ جونيه ان التقرير الموجز هو التقرير الذي لا تزيد صفحاته عن خمس اوست (١٢).

وتختلف صيغ التقارير للموضوع الواحد بحسب الجهة المعنون اليها التقرير. فصيغة التقرير الذي يقدم للصحافة هي غير الصيغة التي يكتب بها الى الجهات الرسمية مثلا. وبصورة عامة فأن صيغة التقرير المقدم الى الصحافة يتناول في الغالب عرضا عاما للوقائع.وبعين الطريقة تكون صيغة التقرير المعبرة عن آراء الصحافة : اي انها استعراضية. اما اذا كانت الجهة رسمية وفنية في عين الوقت فأن التقرير يتناول الملحقين الثقافيين والعسكريين والتجاريين وغيرهم ممن له وظيفة تخصصية فنية. وحين يراد بالتقرير الموجه الى جهة رسمية (كوزارة الخارجية مثلا) الكتمان، فيأخذ صيغة الايجاز والتركيز على اهم النقاط فقط.

ويرسل المبعوث الدبلوماسي تقاريره غالبا بالبريد الدبلوماسي الاعتيادي الدوري. اما اذا تطلب الامر ارسال احد التقارير بصورة

طارئة ومستعجلة فيرسله المبعوث في هذه الحالة عن طريق التلغراف او الشفرة اذا اراد المحافظة على كتمانه. اما طريقة ضمان سرعة وصول التقارير المستعجلة بين المبعوث ووزارة الخارجية، فتتم عن طريق حملها من قبل موظفين تابعين للبعثة الدبلوماسية يطلق عليهم اسم حاملو البريد الدبلوماسي او حاملو (الحقيبة الدبلوماسية) الذين يتمتعون بالحماية الدبلوماسية (١٣).

ومن الضروري ان يرسل الممثل الدبلوماسي تقارير الى وزير الخارجية سواء أكانت دورية ام خاصة ام طارئة، بأكثر من نسخة واحدة كي يرسلها بدوره الى رئيس الدولة ورئيس الوزراء والشعبة المختصة في الوزارة بغية دراستها وتقديم المقترحات والتوصيات بشأنها. هذا ويجوز للمثل الدبلوماسي ان يرسل تقريره الى رئيس الدولة مباشرة اذا اراد ان يكون تقريره مكتوما ودون ان يطلع عليه احد. ومما تجدر الاشارة اليه هو ان اي تقرير يقدم من قبل الملحقين العسكريين والتجاريين والثقافيين الى وزاراتهم يجب ان يقدم من خلال رئيس البعثة الدبلوماسية.

(٤) **الحماية (Protection)**

ومن الواجبات الاساسية للمبعوث الدبلوماسي، بالاضافة الى التمثيل والمفاوضات والملاحظة وتقديم التقارير، هو واجب حماية الرعايا التابعين لدولته. وهذا الواجب يشمل حماية المصالح الحقوق لهؤلاء الرعايا الذين يقيمون في دولة اجنبية. والدور

الذي يلعبه المبعوث الدبلوماسي في هذا المجال هو التوسط لدى السلطات الرسمية من قضائية وادارية وغيرها للحفاظ على مصالح الرعايا او حماية حقوقهم. ومن المتعارف عليه دوليا ان المبعوث الدبلوماسي لا يتدخل في الامر الا بعد ان تستنفذ جميع الطرق امام هؤلاء الرعايا. ولذلك فأن المبعوث، لا يتقدم بطلبه الى المراجع الرسمية الا بعد ان تستنفذ جميع الطرق امام هؤلاء الرعايا. ولذلك فأن المبعوث، لا يتقدم بطلبه الى المراجع الرسمية الا بعد ان يتأكد من الحقائق والخطوات المتخذة والاسباب المحيطة بالموضوع. وحين يتضح له صحة الادعاء، فأنه قد يبادر الى الاتصال بصورة رسمية بالمرجع الرسمي المختص. على ان هذا الاتصال يجب ان يتم بواسطة وزارة خارجية الدولة الاجنبية التي اعتمد لديها. وليس هذا فحسب، فأن ممارسة الحماية الدبلوماسية يجب ان لا تمس سيادة الدولة الاجنبية واستقلالها. وعليه فأن اتصال المبعوث الدبلوماسي يتم وفق احكام القانون الدولي، اي بأحترام ما هو امر داخلي وتركه للدولة ذات الشأن وبالأخذ بنظر الاعتبار احكام المعاهدات والاتفاقات التي تربط بين الدول المختلفة. ان مسألة الحفاظ على ارواح واموال الاجانب مسالة يقرها القانون الدولي، وان انتهاك الدولة الاجنبية لذلك سواء أكان ذلك عن طريق موظفيها او احد رعاياها او حكومتها، يجعل تلك الدولة مسؤولة. وتتضمن الحماية هذه ازالة الضرر او احقاق الحق او طلب التعويض. وحين يقدم المبعوث الدبلوماسي مذكرته

مطالبا الجهة الرسمية الاجنبية حول ما تقدم، فأن عليه في جميع الاحوال ان يوجه طلبه بكل احترام واعتدال. مناشدا التعاون في الامر والوصول الى حل عادل غير مجحف.

وعلى الرغم من ان قواعد القانون الدولي، ومبدأ سيادة الدول، تمنع تدخل المبعوثين الدبلوماسيين في الاختصاصات والمسؤوليات الداخلية للدولة الاجنبية، الا ان واقع تاريخ العلاقات الدبلوماسية يشير الى خرق هذه القواعد من قبل بعض الدول. ومرد ذلك يعود الى عدم وجود تكافؤ بين الدول القوية والدول الضعيفة. فكم من الحوادث التي تدخلت فيها الدول القوية بالفعل في شؤون الدولة الضعيفة بحجة حماية مصالح رعاياها. فمن تدخلات فرنسا المتكررة في شؤون الدولة العثمانية في ايامها الاخيرة حين اصبحت تسمى بالرجل المريض، مثلا، ان فرضت على الاخيرة منح امتيازات كبيرة للبمعوثين الدبلوماسيين الفرنسيين في لبنان وسوريا مما ساعد على توافد المواطنين الفرنسيين من ذوي المصالح بكثرة والذي ادى الى تعاظم هذه المصالح وبالاخير فرض فرنسا حمايتها على القطرين بأكملهما.

اما حوادث تدخل الدول الاوربية في شؤون دول امريكا اللاتينية (بحجة حماية الرعايا او استحصال الديون) فقد كانت من الكثرة بحيث اضطرت هذه الدول ان تبتدع بصورة مجتمعة ما يسمى بشرط كالفو Calvo Clause (١٤) الذي ينص على قبول الاجنبي المتعاقد مع هذه الدول بالتنازل عن حق حماية

دولته والخضوع للقضاء المحلي. وعلى الرغم من كل هذا فلم تستطع الدول الامريكية اللاتينية منع استمرار تدخل الدول الاوربية طالما ان القانون يعتبر حماية الرعايا من اختصاص الدول وليس من اختصاص الافراد حتى ولو تنازلوا عن حقوقهم الفردية.

والغريب في هذه الحوادث انه لم تكتف بعض الدول الكبرى في استخدام الضغط السياسي على السلطات المحلية فحسب، وانما قد تتعداه وذلك بأستخدام التدخل المسلح ايضا. ولعل حادثة اعتقال حكومة هايتي لأحد رعاياها الذي هو من اب اجنبي من خير الامثلة على ذلك. وتتلخص الحادثة انه عندما اعتقلت السلطات القضائية هذا الشخص سرعان ما وجدت ان اباه الماني الجنسية الامر الذي سبب طلب المفوضية الالمانية بأخلائه ودفع غرامة بالاضافة الى ذلك. ولما رأت الحكومة ان العدل يجب ان يأخذ مجراه، طالما ان قانونها المحلي يعتبره من رعاياها، قررت رفض طلب القائم بالاعمال الالماني. ويرفض الحكومة لطلب المفوضية الالمانية فقد ادى الامر الى قطع المانيا علاقاتها مع هايتي واعقب ذلك ارسالها بارجيتين حربيتين الى احد موانيها منذرة اياها بدفع تعويض نقدي قدره ٣٠ الف دولار واما ان تقصف البارجتين المدينة. وبهذا النوع من التهديد، اضطرت حكومة هايتي الى الاذعان للشروط التي فرضتها عليها حكومة المانيا.

المشمولون بالحماية الدبلوماسية.

ويمارس المبعوث الدبلوماسي جنبا الى جنب مع القنصل الذي يعمل بمعيته حق حماية المواطنين الذين يحملون جنسية الدولة التي يمثلها. وقد تشترط بعض الدول ان يسجل الرعايا المقيمون في دولة اجنبية، اسماؤهم في دائرة القنصل او البعثة الدبلوماسية كي يضمنوا حق التمتع بالحماية الدبلوماسية من قبل دولتهم.

ولا تقتصر الحماية على الاشخاص الطبيعيين فحسب وانما تمتد الى الاشخاص المعنويين ايضا. فالشخص الطبيعي هو فرد من رعايا الدولة والحامل لجنسيتها والتي بموجبها يستطيع ان يتمتع بحق الحماية . اما الشخص المعنوي، فهو اصطلاح قانوني مجازي يقيم وراءه عدد من الافراد الحقيقيين الذين تجمعهم مؤسسة او شركة او مصلحة مشتركة. وفي القديم كان العرف الدولي السائد يعامل الشخص المعنوي على اساس مكان التسجيل او محل العمل او الاقامة الرسمية. اي ان الشخصية المعنوية تكتسب جنسية المكان الذي تسجل فيه او في احيان اخرى المكان الذي تعمل فيه. ولكن هذه الممارسة سببت مشاكل عديدة بين الدول. وقد كانت هذه المشاكل تنبع غالبا من واقع الشخصية المعنوية. ذلك ان واقع الشخص المعنوي يضم وراءه افرادا حقيقيين قد ينتسبون لجنسيات مختلفة، ولكل منهم مصالح وظروف مختلفة. ولذا فأن الاخذ بمبدأ الشخص المعنوي ككل والمكون لعدد من الافراد الحقيقيين لا

يستند على واقع الحال. وازاء هذا وجدت الدول من خلال تجاربها ان المعول عليه في الاشخاص المعنويين يجب ان تكون جنسية الافراد الحقيقيين من حملة الاسهم لشركة ما ممن لهم مصالح جدية في تلك الشركة او المؤسسة. ومنذ بداية القرن العشرين اصبح هذا المبدأ يسود في التعامل الدولي وتأخذ به محاكم التحكيم الدولية.

وبجانب المواطنين الذين يحملون جنسية الدولة التي يمثلها المبعوث، فقد تمتد الحماية الى اشخاص من غير رعايا الدولة. ويحدث مثل هذا حين تقوم حرب بين دولتين وتقطع العلاقات الدبلوماسية بينهما على اثرها وحينئذ يوكل امر حماية الرعايا الى دولة اجنبية محايدة. ومن الامثلة على ذلك رعاية سويسرا لمصالح العراقيين في فرنسا خلال الفترة التي قطعت الجمهورية العراقية علاقاتها الدبلوماسية معها.

وتقدم الحماية الدبلوماسية في غير ما تقدم الى الرعايا التابعين الى دولة محمية، اي ان الدولة الحامية تدير شؤون المواطنين الذين ينتسبون الى الدولة المحمية. ومن الامثلة على ذلك، رعاية فرنسا لمصالح الرعايا التونسيين والمراكشيين حين كانتا دولتين تابعتين الى فرنسا.

الوسائل المختلفة لممارسة الحماية الدبلوماسية.

قلنا سابقا ان الحماية الدبلوماسية التي يقوم بها المبعوثون

الدبلوماسيون تبدأ حين تستنفذ امام المواطن من رعايا دولته جميع الطرق.

وحين تتحدث عن الوسائل المختلفة المفتوحة امام المبعوث لأستعادة حقوق او اموال رعايا دولته، نجد انها يمكن ان تنحصر في نوعين اساسيين من الوسائل: النوع الاول وهو النوع الودي، والنوع الثاني وهو النوع غير الودي من وسائل ممارسة الحماية الدبلوماسية.

والوسائل الودية التي تتبعها الدول تتضمن عادة اولا المفاوضة المباشرة. وحين لا تتمكن من الوصول الى نتيجة عن طريق المفاوضة المباشرة، فإنها تلجأ الى وسائل ودية اخرى عن طريق وساطة دولة ثالثة. وحين تفشل هذه الطريقة ايضا، يلجأ الى تحكيم دول خاص او ان تلجأ اخيرا الى القضاء الدولي عن طريق المحكمة الدولية. واللجوء الى المحكمة الدولية. لايمكن ان يتم بواسطة الافراد، وانما عن طريق الحكومات فقط. ومعنى هذا ان الفرد المتضرر في حقه او ماله، عليه ان يحصل على موافقة حكومته لتقديم شكواه – عن طريقها – الى محكمة العدل الدولية. لأن محكمة العدل الدولية تنظر في القضايا التي تعرضها الدول فقط. ولذلك فأن موافقة حكومة المواطن المتضرر والمقيم في دولة اجنبية ينقل القضية من الصعيد الداخلي الى الصعيد الدولي. هذا مع العلم ان محكمة العدل الدولية الدائمة في لاهاي لا تلزم الدول في تقديم شكواها اليها وانما تنظر في القضايا التي تتفق

عليها الدول في تقديمها اليها (١٥). ويستثنى من ذلك الدول التي بينها معاهدات يتضمن احد بنودها الزامية اللجوء الى محكمة العدل الدولية حين حصول خلاف بينها. ففي تلك الحالة فقط يصبح موضوع تقديم الخلاف الى المحكمة الدولية الزاميا. ومن خير الامثلة على هذه الحالة الالزامية بين بريطانيا وايران حول تأميم الاخيرة لنفطها. فعلى الرغم من عدم موافقة ايران في البداية، فأنها وجدت اخيرا نفسها مضطرة الى ارسال مندوبين عنها. وكل ذلك كان لسبب النص المذكور في الاتفاقية والذى يقضي بالرجوع الى محكمة العدل الدولية حين حصول خلاف بين الطرفين. ومما يذكر ان قرار المحكمة كان في صالح ايران.

وحين لاتستطيع الدول الوصول الى اتفاق بالوسائل الودية فإنها قد تلجأ الى ضمان رعاياها بطرق ووسائل غير ودية. فقد تتخذ الدولة خطوة سحب ممثلها من الدولة الاخرى بناء على توتر العلاقات الدبلوماسية لمدة مؤقتة او بصورة نهائية. وقد تبلغ العلاقات اكثر سوءا وذلك حين تبدأ الدولة المعنية بتطبيق مبدأ التعامل بالمثل، وفي هذه الحالة تتخذ اجراءات مختلفة بشأن رعايا الدولة الاخرى كمصادرة اموالهم من دون تقديم اي تعويض والى ان تحل مشكلة حقوق رعاياها، حتى اذا لم تقودها هذه الخطوة الى نتيجة فأنها قد تلجأ الى طرد رعايا الدولة الاخرى. والخطوة الرابعة، وهي خطوة اشد من سابقتها من الخطوات، وهي استخدامها وسيلة التهديد وذلك بأن تنذر الجانب الآخر كخطوة

اخيرة قبل استخدامها ((قوتها الفعلية)) العسكرية لأسترجاع الحق المهضوم.

ان استخدام القوة العسكرية معناه حدوث اسوأ حالة للعلاقات بين الدول. ومما لا يخفى فأن ميثاق الامم المتحدة يمنع منعا باتا استخدام القوة العسكريةفي الخلافات التي تنجم عن موضوع الحماية الدبلوماسية للرعايا. كما يؤكد على واجب الدولة الشاعرة بخطر الاعتداء المسلح من قبل دولة اخرى، بأخبار مجلس الامن لأتخاذ ما يلزم من اجراءات لمنع وقوعه. وحين حصول اعتداء فعلي، فأن الميثاق يجيز في تلك الحالات الاستثنائية، استخدام الدولة لقوتها العسكرية للدفاع عن نفسها، كحق شرعي، والى ان تتمكن قوات الامم المتحدة (المكونة من بوليس دولي) من السيطرة على الحالة.

وفي الماضي كانت الدول تستخدم، حق الدفاع عن النفس، وخاصة الدول القوية الى ابعد من حدوده، حتى انه قد بلغ في بعض الاحيان حدود التعسف في استعماله. وعلى الرغم من ان ميثاق عصبة الامم كان يحظر على الدول الاعضاء استخدام قواتها المسلحة وانه لم يجز استخدام القوات المسلحة الا في حالات استثنائية (١٦)،فأن بعض الدول كانت تتخذ من موضوع حماية رعاياها ذريعة لتحقيق اغراضها التوسعية. ولعل نزاع الدول الاوربية طوال القرن التاسع عشر وما قبله في الشرق الاقصى من خير الامثلة على ذلك.اما احتلال بريطانيا بقواتها العسكرية لجزيرة كوفر اليونانية سنة ١٩٢٣ بسبب حادثة وقعت لأحد رعاياها، فما هو الا مثل ناطق لأستخدام الدول قواتها العسكرية لأغراض توسعية.

هوامش الفصل الخامس عشر

(١) المبعوثون في المعنى الواسع هم الرؤساء (رؤساء البعثات/ السفراء) والمرؤسين (الموظفون الدبلوماسيون الذين يعملون مع رؤساء البعثات (السفراء) في البعثة الدبلوماسية)

(٢) د. عدنان البكري. العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، مصدر سبق ذكره، دار الشراع للنشر، الكويت، ص (٥٨)

(٣) انظر Palmer & Parkins في كتابها المعنون International Rlations ص (١٦٠)

(٤) انظر في هذا الصدد Stranz - Hupe، International Relations , مصدر سبق ذكره ص (٢٢٣)

(٥) د. سموحي فوق العادة، مصدر سبق ذكره، ص (١٩٧)

(٦) المصدر السابق ، ص (٩٠)

(٧) المصدر السابق ، ص (٩١)

(٨) المصدر السابق نفسه.

(٩) المصدر السابق نفسه.

(١٠) المصدر السابق نفسه.

(١١) جونيه ، موجز الدبلوماسية، ترجمة سموحي فوق العادة، ص (٢٠١)

(١٢) المصدر السابق نفسه.

(١٣) حاملو الحقيبة الدبلوماسية : يمكن التعريف بحاملي

الحقائب الدبلوماسية بأنهم موظفون رسميون يعملون على ان يكونوا حلقة الوصل بين حكومة الدولة وبعثاتها الدبلوماسية في الخارج.وتتمثل حلقة الوصل هذه بحملهم ونقلهم المراسلات والوثائق ذات الاهمية والتي تتعلق بشؤون الدولة المختلفة. والتي لا بد وان تحظى بالكتمان الشديد من قبل حامليها. وكي يكون حاملو الحقيبة الدبلوماسية في مأمن من اي تعرض او تساؤل فأنهم يحملون وثيقة رسمية تثبت صفتهم الرسمية والطرود التي تحتويها الحقيبة الدبلوماسية.

هذا وقد دأبت بعض الدول في ان تعهد الى قائد الطائرة لأحدى الشركات الوطنية الجوية لتولي حمل الحقيبة على ان تزود بوثيقة رسمية منها وما تحتويه الحقيبة التي يحملها.

ان اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ (الاخيرة) تتحدث عن الموضوع في فقراتها ٥ و ٦ و ٧ من مادتها السابعة والعشرين: اذ تشير الفقرة الخامسة ما مضمونه ان على الدولة المستقبلة ان تحمي حامل الحقيبة الدبلوماسية اثناء ممارسة عمله، بحيث يتمتع بحرمة شخصه وان لا يخضع لأي نوع من انواع التدقيق او القبض عليه.

بينما توضح الفقرة ٦ ان الدولة الموفدة يحق لها ان تعين حامل حقيبة بصفة مؤقتة ويكون مشمولا بالفقرة (٥) الاان هذا الشمول يتوقف حالما يسلم الحقيبة.

اما الفقرة (٧) فتشير الى جواز تسليم الحقيبة الى قائد طائرة

تجارية تهبط في نقطة دخول مرخصة لكنه لا يعتبر كحامل للحقيبة الدبلوماسية، ويحق للبعثة ان توفد احد اعضائها لأستلام الحقيبة مباشرة من قائد الطائرة.

(١٤) انظر

Fenwick, International Law, op. cit. P 292 X

(١٥) انظر Hill, Int. Relations, p. 251 X

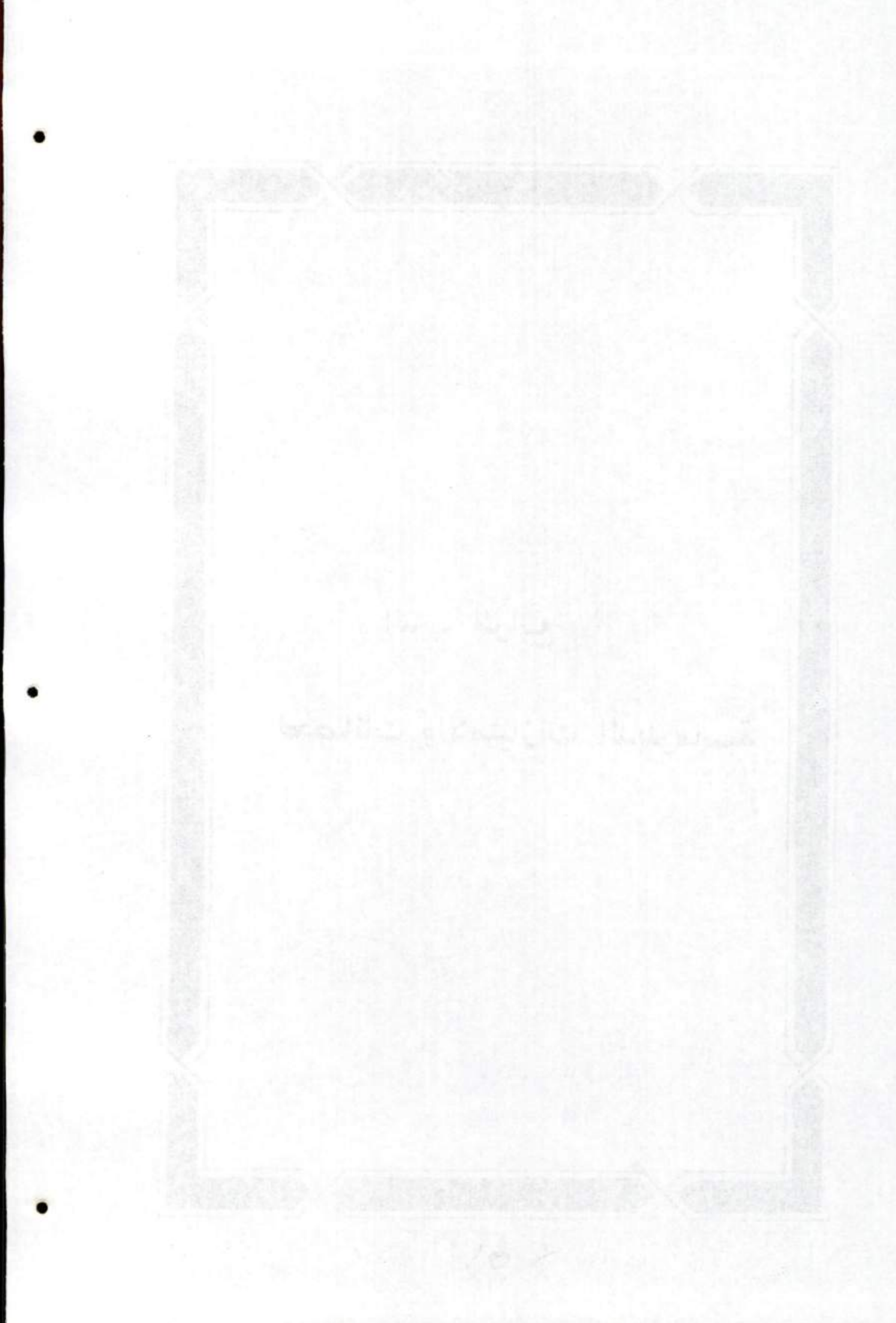
(١٦) اجاز ميثاق عصبة الامم (المادة ١٢) استخدام القوة المسلحة من البوليس الدولي Police Force في حالات استثنائية (كحالة الدفاع عن النفس واستحصال الديون المستحقة مثلا) وبشرط :

١ - امتناع الدول المدينة عن قبول الوساطة والتحكيم.

٢ - عدم تنفيذ ما اتخذته لجنة الوساطة والتحكيم من قرارات خلال مدة اقصاها ثلاثة اشهر.

الباب الرابع

الحصانات والامتيازات الدبلوماسية





الفصل السادس عشر

الاطار العام للحصانات والامتيازات الدبلوماسية

الباب الرابع
الحصانات والامتيازات الدبلوماسية

الفصل السادس عشر
الاطار العام للحصانات والامتيازات الدبلوماسية

التعريف بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية:

يتمتع المبعوثون الدبلوماسيون (١) عادة بأمتيازات وحصانات خاصة تميزهم عن المواطنين العاديين. ولا تقتصر هذه الامتيازات والحصانات على القطر الذي يعمل فيه المبعوث الدبلوماسي فحسب وانما غالبا ما ترافقه في اسفاره الرسمية المختلفة التي يمر فيها بالاقطار الاخرى.

والواقع ان الامتيازات والحصانات الدبلوماسية ذات صلة وثيقة بالمهمات والمسؤوليات التي يكلف بها الدبلوماسيون. وتنجلي هذه الصلة الوثيقة في ان الدبلوماسي هو ممثل دولته في دولة اجنبية وان عليه ان يزودها بأحوال تلك الدولة وظروفها وامكانياتها والتطورات التي تمر بها سواء أكانت سياسية ام اقتصادية ام اجتماعية.ولما كان تزويد المبعوث الدبلوماسي لدولته بالمعلومات التي تخدم مصالحها وقيمها ومركزها الدولي لا يمكن له ان يقوم به الا بإضفاء قدر كبير من الحرية تكفل له التمتع

بممارسات لا يتمتع بها المواطن العادي. وهذه الممارسات التي يقوم بها بالذات هي ما يطلق عليه في الدبلوماسية بالامتيازات (٢).

ولكن هذه الامتيازات التي اقرتها الدول للدبلوماسيين لا يمكن له من التمتع بها الا اذا كان هناك ما يعمل على مساندتها ودعمها وحصانتها قضائيا وعلى هذا الاساس وبهذه الصفة تتعهد الدولة المستقبلة له ضمنيا بحمايته من اي اذى او اعتداء. وهذا كله ما يطلق عليه بالحصانات. ولولا كل ذلك لما امكن للدبلوماسية من القيام بأعمالها البتة.

الاسس التاريخية والقانونية للأمتيازات والحصانات الدبلوماسية.

يذكر لنا الفقيه فينويك Fenwick ان امتيازات وحصانات الدبلوماسيين تعتبر من قواعد القانون الدولية العرفية القديمة (٣). وانها نشأت بنشوء الدول. وقد كانت هذه الامتيازات والحصانات في القديم لها صفة مقدسة. ذلك ان المبعوث كان يمثل شخص رئيس الدولة الذي يجمع آنذاك بين السلطتين الروحية والزمنية. ولذا فأن اي اعتداء يوجه الى المبعوث الدبلوماسي كان يعتبر انتهاكا للشعائر المقدسة في الدولة. ومما يذكر عن اليونانيين الاقدمين انهم كانوا يعتبرون الاعتداء على شخص السفير مخالفة من افضع المخالفات التي ترتكبها دولته ضد

الاخرين (٤). اما الرومان فكانوا ينظرون الى الاذى الذي يصيب المبعوث الدبلوماسي بانه انتهاك لحرمة قانون الشعوب Jus Gentium .

وقد انتقلت فكرة امتيازات وحصانات الدبلوماسيين الى الاقوام التي تلت اليونان والرومان. وبدخول العصور الحديثة اصبحت بحكم استمرار ممارستها طويلا عرفا دوليا مقبولا. ويعد الفقيه الهولندي كروشيوس (Grotius) من الفقهاء الاوائل في العصر الحديث الذين بحثوا في المبررات القانونية لأمتيازات وحصانات الدبلوماسيين (٥). لذلك فأن المشكلة التي ظهرت امام الفقهاء من قبله كانت تدور حول صعوبة التوفيق بين مبدأين واسعي الانتشار : الاول سيادة الدولة المطلقة على اقليمها، والثاني عدم خضوع الممثلين الدبلوماسيين للقوانين المحلية لدولة اجنبية ذات سيادة.

الا ان بحث الفقيه كروشيوس اوصله الى ايجاد مبدأ جديد اسماه بمبدأ (Exterritoiality) او الوجود خارج الاقليم. ومضمون مبدأ كروشيوس هذا، والذي لاقى قبولا لدى عدد كبير من فقهاء القانون الدولي، يرتكز على القاعدة التي تقول : ((مع ان المبعوث الدبلوماسي يقيم في اقليم الدولة التي اعتمد لديها بصورة فعلية لكنه يجب ان يعتبر انه لايزال مقيما في الدولة التي اوفدته)). وعلى هذا الاساس يصبح بالامكان تبرير عدم اخضاع الممثل الدبلوماسي لقانون الدولة المضيفة (٦). ويترتب على ذلك اعتبار الدار - دار السفارة او المفوضية - التي يقيم فيها

المبعوث جزءا من اقليم دولة المبعوث ايضا. وبعبارة اخرى انها امتداد لأقليم دولته.

ولقد حظي مبدأ كروشيوس، كما اسلفنا بقبول عدد مهم من فقهاء القانون الدولي. ومن هؤلاء الفقيه فاتل Vattell الذي اكد بصورة اساسية على نفس المبدأ الذي جاء به كروشيوس (٧). اما الفقيه دي مارتن De martin فأنه لشدة تأييده لمبدأ استقلال السفير عن السلطة الاقليمية نادى بتأييد مبدأ كروشيوس الى الحد الذي يقول فيه ما مضمونه انه يجب اعتبار المبعوث الدبلوماسي كأنه مقيم في بلده فعليا (٨).

على ان مبدأ امتداد الاقليم الذي جاء به كروشيوس لم يخل من انتقاد عدد من الفقهاء (٩). والحقيقة فأن المبدأ المذكور قد ضم في طياته تناقضا صريحا. ويظهر هذا التناقض من وجود المبعوث الدبلوماسي في مكانين في وقت واحد : الدولة المعتمد لديها على اساس فعلي، ودولته التي ينتمي اليها على اساس فرضي. والصعوبة التي تمنع هذا المبدأ من ان ينال قبول الفقهاء الاجماعي، هو عدم مطابقته لواقع الحال. ولهذا السبب فإننا نجد ان القضاء الوطني في العدد من الدول قد خالف هذا المبدأ. ومن الامثلة على ذلك تذكر حادث الاعتداء الذي قام به مواطن بلغاري في دار المفوضية البلغارية في باريس وذلك عام ١٩٦٠ نتيجة لذلك طلب وزير بلغاريا المفوض في باريس سلطات فرنسا اعتقال ذلك المواطن البلغاري، فلبت السلطات الفرنسية ذلك. وعند محاكمة الجاني

طالب الدفاع بأن الحادث لم يقع في ارض فرنسية على اساس ان دار المفوضية البلغارية هي جزء من بلغاريا، الا ان المحكمة الفرنسية رفضت ذلك مبينة ان واقع الامر يشير الى ان الحادث وقع على ارض فرنسية وان ذلك من اختصاصها، وان ما يقع على ارض فرنسية من حوادث تخل بأمن الدولة لابد وان ينال المسبب لها، بعد الاثبات، عقابه وفقا للقوانين المرعية.

ونذكر ايضا حادث مقتل وزير الافغان المفوض في دار المفوضية في برلين عام ١٩٣٤ حيث جرى محاكمة المتهم في الحادث والتي بنتيجتها توصلت محكمة لايبزك العليا الى معاقبة الجاني. ونذكر كذلك الحكم الذي اتخذته محاكم انقرة في تركيا في ٢٥ شباط ١٩٤٥ بسبب الاعتداء الذي قام بعه بعض الرعايا السوفيت على شخص سفير المانياVon Papin آنذاك.

إزاء ما تقدم وجدنا ان الفقهاء المعاصرين في القانون الدولي اخذوا يفسرون اساس امتيازات وحصانات المبعوثين الدبلوماسيين لا على اساس امتداد الاقليم الذي تقادم مع الزمن، وانما على ضوء ان هذه الامتيازات والحصانات تمنح إما على اساس ان المبعوث الدبلوماسي هو ممثل لدولة ذات سيادة وان من يمثلها يتمتع بالاستقلال والحصانة لأنه يعمل بأسمها ولا دخل لذلك بالدول الاخرى، او على اساس ضرورة مقتضيات العمل وهو الاساس الذي تأخذ به الدول عمليا اليوم، وذلك للمحافظة على استقلال المبعوث الدبلوماسي كي يستطيع اداء واجباته كاملة، اي من دون

تدخل الدولة الاجنبية (١٠). وهذا ما اشارت اليه ديباجة اتفاقية العلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ بالاستناد على مبدأي التمثيل والضرورة الناجمة عن مقتضيات العمل دون الاشارة الى مبدأ امتداد الاقليم.

ومهما اختلف الفقهاء في تفاسيرهم للمصدر او المصادر التي تنحدر منها الامتيازات والحصانات الدبلوماسية، فأن هذه الامتيازات والحصانات في حد ذاتها هي من المسائل التقليدية المهمة في القانون الدولي. ذلك انه لايوجد بين الدول كافة من يختلف في اعتبار القانون الدولي العرفي كمصدر اساس للحصانات الدبلوماسية. وهذا ماتؤيده معاهدات كثيرة ابرمت بين دول مختلفة حيث جرى فيها التطرق الى موضوع الامتيازات والحصانات الدبلوماسية. ومما جدير هو ذكره هنا هو ان هذه المعاهدات تشير اجمالا وتفصيلا الى ضرورة ما يقره العرف الدولي فيما يخص الامتيازات والحصانات الدبلوماسية.

ومن المعاهدات التي اشارت بصورة صريحة الى وجوب مراعاة ما يقره العرف الدولي بشأن الامتيازأت والحصانات على اساس متبادل نذكر معاهدة السلام والصداقة والتجارة بين انكلترا وروسيا عام ١٦٢٣ . ونذكر كذلك المعاهدة التي عقدت بين انكلترا والبرتغال وتركيا عام ١٨٠٩ . ونذكر ايضا معاهدة الصداقة بين فرنسا وايران عام ١٩٢٩ .

اما على الصعيد الداخلي (١١) فقد تتعرض بعض الدول في

قوانينها الداخلية لموضوع الحصانات الدبلوماسية بصورة خاصة. وفي الاغلب تكون الاسباب لمثل هذه القوانين الداخلية وقوع حوادث يتطلب الموقف فيها الى شيء من الايضاح. ولعل اشهر القوانين الداخلية في هذا الصدد القانون الذي صدر في انكلترا عام ١٧٠٨م والمعروف بقانون الحصانات الدبلوماسية. ومما يذكر ان الاسباب الموجبة (١٢) لتشريع هذا القانون هو حادث الاعتداء الغريب الذي وقع على السفير الروسي ماثيوف (Matheof) من قبل جماعة من دائنيه قبل عودته الى بلاده. وحين علمت الحكومة الانكليزية بذلك، قدمت اعتذارها فورا بواسطة وزير خارجيتها الى السفير المذكور، كما بادرت حالا بأعتقال المعتدين على شخص السفير الروسي لغرض محاكمتهم ونيل جزائهم. وعلى الرغم من ان السفير الروسي لم يقبل بذلك الاعتذار وانه ترك لندن الى بلاده، الا ان الحكومة الانكليزية لم تغلق قضية هؤلاء المعتدين. ولما لم يكن هناك قانون يحدد الجرم في مثل هذه الحادثة، بل العكس، فأن القانون الانكليزي كان يبيح للدائن تعقيب دائنه والقبض عليه وتسليمه الى المحاكم، فقد وجدت الحكومة لزوم اعداد تشريع - ذي اثر رجعي - خاص بالحصانات الدبلوماسية تستطيع بموجبه محاكمة المعتدين. وقد قامت بذلك بالفعل، اذ جاء فيه ان كل من يعتدي على حرمة السفراء ووزراء الدول الاجنبية يحكم عليه بجرم خرق مبادىء القانون الدولي والاخلال بالامن العام. وبهذه الطريقة استطاعت الحكومة الانكليزية ان تتغلب على

التناقض القائم بين القانون الدولي والقانون المحلي، كما استطاعت ان تقدم اعتذارها الى قيصر روسيا عن طريق احد السفراء حيث ارسل بمهمة خاصة ليشرح غموض القانون الانكليزي. والجدير بالذكر ان قانون الحصانات الانكليزي لعام ١٧٠٨ (١٣) لم ينشىء قواعد جديدة للحصانات وانما سعى لأيجاد الانسجام بين القانون الانكليزي العام Common Law وبين القانون الدولي Int. Law وبمعنى آخر انه كشف ما للقانون الدولي من قواعد لابد للدول من الأخذ بها.

وقد تقوم بعض الدول سن تشريع داخلي شامل يؤكد فيه على التزاماتها بالقانون الدولي. العرفي الخاص بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية. ومن هذه الدول نذكر الجمهورية العراقية. فقد جاء في المادة الاولى من قانون الحصانات الدبلوماسية العراقي الصادر عام ١٩٣٥ ان ((الممثلين السياسيين [الدبلوماسيين] للدول الاجنبية والاشخاص الذين يعتبرون من حاشيتهم بحسب العرف الدولي مصونون من سلطة المحاكم المدنية في كل من الامور المدنية والجزائية... اما المادتان الثانية والثالثة فقد تعرضتا لموضوع تحديد اعضاء الحاشية الدبلوماسية. كما نجد ان البعض الآخر من الدول يكتفي بالاشارة الى اتفاقية دولية خاصة او مؤتمر اشتركت فيه تلك الدولة بغية التأكيد على استمرار التزاماتها لمقرراتها التي تخضع هي الاخرى للقانون الدولي العرفي. ومن هذه الدول نذكر على سبيل المثال البرازيل. فينص احد هذه القوانين ان البرازيل

تلتزم فيما يخص بمعاملة الدبلوماسيين بكافة القيود والامتيازات التي جاءت في اتفاقية هافانا في ٢٠ شباط ١٩٢٨ (١٤) والمعروف ان المادة (١٤) من الاتفاقية تنص على : ((ان الممثلين السياسيين [الدبلوماسيين] يتمتعون بالحرمة بالنسبة الى ذاتهم واموالهم ومسكنهم الخاص ودار السفارة.)) وبجانب هؤلاء وهؤلاء، لايزال هناك عدد من الدول ممن لايرى حاجة الى سن اي تشريع داخلي على اساس انها تلتزم ضمنا بكل ما جاء في القانون الدولي، والتي من ضمنها الامتيازات والحصانات الدبلوماسية.

واخيرا فقد اقرت اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ هذه الامتيازات والحصانات. وقد وقعت معظم الدول الاعضاء في هيئة الامم المتحدة على هذه الاتفاقية، اضافة الى الدول الاخرى التي اما انضمت اليها فيما بعد او اقرت مضمونها، بحيث اصبحت وثيقة رسمية ومرجعا رسميا تهتدي اليها وتعمل بها جميع الدول (١٥).

ان أقرار هذه الاتفاقية الدولية معناه الاعتراف المدون والصريح بقواعد القانون الدولي العرفي من قبل هيئة الامم المتحدة التي تجمع الاغلبية الساحقة لدول العالم، وبذلك قضت على اي غموض بشأن الامتيازاتوالحصانات الدبلوماسية. ولقد اكدت الاتفاقية، في مادتها الـ (٢٩) على ان ((تصان حرمة شخص الممثل الدبلوماسي، ولايمكن ان يخضع لأي شكل من اشكال التوقيف او السجن، وتعامله الدولة المستقبلة بالأحترام المتوجب له، وتتخذ جميع الاجراءات الخاصة بمنع اي اعتداء على شخصه وحريته وكرامته)). كما نصت المادة (٣٠) فقرة (١) منها على ما يلي :

((يتمتع السكن الخاص بالممثل الدبلوماسي بنفس الحرمة والحماية التي يتمتع بها مقر البعثة)).

هوامش الفصل السادس عشر

(١) يتمتع المبعوثون الدبلوماسيون بجملة من الامتيازات الموضوعية والذاتية التي تستند بعضها الى القانون الدولي بينما تستند البعض الآخر منها الى العرف الدولي او المجاملة الدولية.

(٢) واذ اننا سنتناول بشيء من التفصيل الامتيازات الرئيسية، فإنه من المناسب ان نذكر هنا الامتيازات الخاصة التي من اهمها ما يلي : (وللوقوف على التفاصيل الاضافية الاخرى بشأنها راجع د. سموحي فوق العادة : الدبلوماسية الحديثة واحمد حلي ابراهيم : الدبلوماسية : البروتوكول - الاتيكيت - المجاملة)

(١)- يتمتع السفير (او الوزير المفوض اذا كان رئيسا للبعثة) بلقب صاحب السيادة او صاحب السعادة His Excellence في المخاطبات الشفهية والمراسلات الخطية والوثائق الدولية. وقد جرى العرف الدولي ان يخاطب رئيس الدولة المضيفة السفير او الوزير المفوض المعتمد لديه بعبارة السيد السفير او السيد الوزير. ويحظى السفير او الوزير المفوض بنفس المعاملة من قبل رئيس مجلس وزراء الدولة المضيفة ووزير خارجيتها والوزراء الآخرون. وحين يكون السفير قد اشغل سابقا منصب رئيس وزراء او وزير فأنه يخاطب من قبل الدولة التقليدية بعبارة دولة السفير بالنسبة للأول ومعالي السفير بالنسبة للثاني. فأذا كان السفير اميرا فإنه يخاطب شفاها بعبارة سيادة او سعادة السفير او سمو الامير،

de Jure belli ac pacis"pt.II
الفصل الثامن عشر ((في حقوق التمثيل))

(٦) يقول كروشيوس ما نصه ((ان القاعدة المبنية على العرف السائد والمعمول بها من قبل الامم والتي تجعل من الشخص المقيم في بلد اجنبي يخضع لقوانين ذلك البلد تقبل الاستثناء في حالة وجود السفراء. ذلك انه بالامكان اعتبار السفراء على اساس افتراضي الممثلين لمن يرسلهم.. وتعقيبا على ذلك وبموجب نفس هذا الغرض فأنه بالامكان اعتبارهم غير خاضعين لسلطة الاقليم المبعوثين اليه. ولهذا السبب فأنهم لايخضعون للقانون المحلي للدول التي يعملون فيها.

(٧) يقول الفقيه فاتيل Vattell كما ان دار السفارة تعتبر في الاحوال الاعتيادية خارج اراضي الدولة، فكذلك يعتبر السفير مقيما خارج اراضي الدولة المعتمد لديها.

(٨) يقول دي مارتن De Martin ((ان الحقوق الدولية الوضعية قد توسعت في مفهوم مبدأ الاستقلال عن السلطة الاقليمية توسعا اعتبر معه الممثل السياسي كأنه لم يغادر الدولة التي اوفدته ولايزال مقيما في اراضيها)) .

(٩) من اشد الكتاب نقدا لمبدأ كروشيوس الخاص بأمتداد الاقليمة الفقيه Fauchill الذي خطأه لكونه خياليا وافتراضيا، وعديم الفائدة وان واقع التعامل الدولي خالفه في قضايا كثيرة.

(١٠) Pitman, An Introduction to the

محلفين وانظمة النقد الاجنبي والنظم البلدية التي تستدعي فيها رعاياها لتقديم المساعدة في حالات الزلازل والحريق والفيضان وغيرها. وتشير المادة (٣٥) من اتفاقية لعام ١٩٦١ في هذا الصدد :

((يتوجب على الدولة المستقبلة ان تعفي الممثلين الدبلوماسيين من جميع الخدمات الشخصية ومن كل خدمة عامة، مهما كان نوعها، ومن الاعباء العسكرية، كالمصادرة والمساهمة في الشؤون العامة واسكان العسكريين)).

(٨)- اللباس الخاص:يتمتع المبعوثون الدبلوماسيون بأرتداء الالبسة الرسمية المتنوعة مثل البونجور والفراك والسموكن واللباس الوطني واللباس العسكري الخاص في المناسبات والحفلات الرسمية في الدولة المستقبلة بشرط ان يكون هذا الامر ساريا فيها.

(٣) انظر فينويك Fenwick في كتابه المعنون

International Law, ص (٤٥٩) ويقول ايضا:

"Indeed in some of its branches it studies all other part of Int. Law."

(٤) للرجوع الى التفاصيل الكاملة،

انظر الاستاذ Philipson في كتابه. المعنون :

"International Law & Customs of Ancient Greece"

(٥)انظر الجزء الثاني لمؤلف الفقيه كروشيوس Crotius المعنون:

للمادة العاشرة من اتفاقية فيينا للعام ١٩٦١، بناء على الكشف الصادر من البعثات الدبلوماسية الخاص بتعيين اعضاء البعثة ووصولهم ورحيلهم وافراد عائلاتهم بمهمة تزويد المبعوثين الدبلوماسيين وافراد اسرهم ببطاقة دبلوماسية تحمل اسم حاملها وصفته والسفارة التي ينتمي اليها وصورته الشخصية. وهذه البطاقة الدبلوماسية التي هي بمثابة الاجازة الرسمية للأقامة تؤهل حاملها بأمتياز تسهيل مهمته امام سلطات الامن والجمارك. وبذلك تكون وزارة خارجية الدولة هي الجهة الرسمية التي يتعامل معها بدلا من سلطات جوازات وامن الدولة المستقبلة. وما على المبعوث الدبلوماسي وافراد اسرته الا اعادة تلك البطاقة عند انتهاء مهمته ومغادرته.

(٦)- يتمتع المبعوثون الدبلوماسيون بالتجوال في اقليم الدولة المستقبلة مع مراعاة القيود الخاصة التي تستثنى المناطق المحرمة عسكريا لأسباب تتعلق بالدفاع الوطني والامن القومي. وهذا ما نصت عليه المادة ٢٦ من اتفاقية فيينا للعام ١٩٦١ التي تذكر : ((توفر الدولة المستقبلة لجميع اعضاء البعثة حرية التنقل والتجوال فوق اراضيها مع مراعاة احكام قوانينها وانظمتها المتعلقة بالمناطق المحرمة او المحظور دخولها لأسباب تتعلق بالامن القومي.))

(٧)- تشمل امتيازات المبعوثين الدبلوماسيين بالاضافة الاعفاء من الخضوع للقوانين المحلية كالخدمة العسكرية والاشتراك في هيئة

ويخاطب في المراسلة كالآتي : سيادة السفير... الامير.. كما ان السفراء الذين يحملون لقب (كدكتور مثلا) فأن قواعد المجاملات الدبلوماسية الحديثة تقضي بمخاطبتهم ومراسلتهم : سيادة او سعادة سفير الجمهورية... او المملكة... الدكتور.. مثلا.

(٢)- يتمتع رؤساء البعثات الدبلوماسية بحق رفع علم دولتهم على مقار بعثاتهم ودور سكنهم في العطل الرسمية. والاعياد القومية لدولهم وللدول المضيفة على اساس المجاملة المتبادلة. كما يحق لرؤساء البعثات وضع شعار دولتهم في مدخل بعثتهم او سكنهم. كما يحق لهم ايضا رفع علم صغير على سياراتهم الرسمية.

(٣)- يتمتع رئيس البعثة الدبلوماسية وفقا لما جرت عليه العادة واكدت عليه المادة (٢٠) من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦١ ان يضع على باب البعثة او الى جانب مدخلها عبارة (سفارة...)، باللغتين الوطنية والعالمية وكذلك على باب سكنه عبارة (مسكن سفير...)

(٤)- يمنح رئيس البعثة الدبلوماسية وفقا للمجاملة بين الدول بوجه خاص واعضاء بعثته بوجه عام، التسهيلات اللازمة لمرور سيارته الدبلوماسية وسيارات اعضاء البعثة سيما في الاحوال الخاصة بالزيارات الرسمية او حضور حفل يقيمه رئيس الدولة او وزير الخارجية او احد رؤساء البعثات الدبلوماسية. وتعمل بعض الدول على تزويدرئيس البعثة ببطاقة مرور خاصة من اجل تسهيل مهمة رجال المرور.

(٥)- تقوم وزارة خارجية الدولة المستقبلة (دائرة المراسم) وفقا

Study of International Law p. 87

(١١) يقول Stuart في كتابه

American Diplomatic & Connsulor Practice

"In fact, so we have these principles been established that states not always regarded necessary to assert them in conventional law".

(١٢) انظر المقدمة في

The United Nations Legislative Series: "Laws & Regulations Regarding Diplomatic & Consulor Privileges and Immunities": United Kingdom, P. 349

(١٣) للأطلاع على النص الكامل للقانون المذكور انظر:

The United Nations Legeslative Series "Laws & Regulations Regarding Diplomatic & Consulor Privilege and Immunities" UnitedKingdom,P.347

(١٤) انظر المصدر السابق نفسه ص (٥٠). للأطلاع على النص الكامل لمقررات مؤتمر هافانا للدول الامريكية (باللغة الانكليزية) راجع الملحق الخاص بهذه الاتفاقية نفسها (باللغة العربية) في آخر هذا الكتاب.

(١٥) د . سموحي فوق العادة، مرجع سبق ذكره، ص (٢٥٧)

الفصل السابع عشر

ماهية الامتيازات والحصانات الدبلوماسية

الفصل السابع عشر

ماهية الامتيازات والحصانات الدبلوماسية

هناك حقيقة تدعو الضرورة الى شرحها قبل الدخول في تفاصيل ماهية الامتيازات والحصانات الدبلوماسية، وتتمثل هذه الحقيقة في ان يتمتع المبعوث الدبلوماسي الذي يعمل في دولة مستقبلة بالحصانات والامتيازات لايعني البتة السماح له في تجاهل قوانين الدولة المستقبلة. كما لايعني اعفاءه من الالتزام بقوانين الدولة المستقبله. وانما يعني عدم الخضوع لأختصاصات المحاكم المحلية (١). ولذلك جاءت المادة (٤١) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ لتؤكد على كل من يتمتع بالامتيازات والحصانات من الدول الاخري وجوب احترام قوانين الدولة المستقبلة ونظمها (٢). ان الاعفاء من الخصوع لأختصاصات الحكومات المحلية يعني احترام كل ممثلي الدول ذات السيادة. ومن هنا يمكن القول ان احترام السيادات المتقابلة قد اوكل كل منهما الثقة في ان اي تقصير لممثل اي منهما سوف تتولاه محاكمها. وهكذا يجب ان نفهم الامتيازات والحصانات في فحواها ومعناها الحقيقي.

بعدما تقدم من ايضاح لحقيقة الامتيازات والحصانات نعود الآن

الى ماهية هذه الحصانات والامتيازات. وحين نبحث في ماهية الامتيازات والحصانات الدبلوماسية كما هي اليوم، نجد انها تتضمن النواحي التالية:

(١) الحماية الشخصية

ان الحماية الشخصية للمبعوث الدبلوماسي واجب قانوني على الدولة المضيفة. وهي لاتفتقر على شخص رئيس البعثة وحسب وانما تشمل جميع الموظفين الدبلوماسيين الذين يعملون معه في البعثة الدبلوماسية لدولته. وتتضمن الحماية الشخصية المحافظة على حياة المبعوث وكل ما يتعلق به من مكتبه الرسمي (٣) الى مسكنه الخاص (٤). ومراسلاته وآثاثه. ولضمان هذه الامور يترتب على الدولة المضيفة عدد من الواجبات والالتزامات (٥). ومن هذه الالتزامات امتناع الدولة المضيفة من القيام بأي عمل عدائي من شأنه انه يفسر بأنه اعتداء على اشخاص البمعوثين الدبلوماسيين (٦). وحين ثبوت قيام احد الافراد بالاعتداء على شخص المبعوث او الذين يعملون بمعيته فأن الدولة المضيفة لابد وان تعمل على معاقبته بشدة وفي حدود القوانين المرعية. وبالنظر لحرص الدول الشديد على منع وقوع الاذى على اي مبعوث اجنبي له صفة دبلوماسية، فأن عددا كبيرا منها قد سن قوانين عقاب خاصة يعاقب بموجبها كل مخالف. وفي حالة عدم وجود مثل هذه القوانين العقابية لدى بعض الدول منها فأن تلك الدولة تعمل على تطبيق

قوانينها الجنائية العامة بصورة تلائم من حيث الشدة كرامة المبعوث. فأذا كان الاعتداء صادرا من احد موظفيها فإنها غالبا ما تقرر فصل ذلك الموظف بالاضافة الى تقديمها الاعتذار اللازم وبصورة رسمية. وقد لايكون الاعتذار المعنوي كافيا لأسترضاء دولة المبعوث الدبلوماسي، وفي هذه الحالة تدفع الدولة الصادر من احد رعاياها الاعتداء التعويض المادي لذلك.

وعلى الرغم من ان حوادث اعتداء الدول (والمقصود هنا موظفي الدولة) على اشخاص الدبلوماسيين قليلة في التاريخ الدبلوماسي الا انها مع قلتها قد سببت بعض النتائج المؤسفة. ومن هذه الحوادث القليلة الذكر على سبيل المثال حادثة مقتل الوزير الالماني المفوض في طريقه الى بكين من قبل الجنود في ثورة البوكسرز (Boxers) عام ١٨٩٦ . وتجاه هذا الحادث العنيف اضطرت الحكومة الصينية الى دفع التعويض المطلوب كما اضطرت الى توسيع نطاق الحماية الدبلوماسية حيث شملت حي الدبلوماسيين بأكمله ووافقت على مرابطة القوات المسلحة حول دور البمعوثين الدبلوماسيين ضمانا لأرواحهم. ومن الحوادث المألوفة ايضا، حادثة اعتداء واهانة مدير شرطة استانبول للملحق البحري اليوناني عام ١٩٢٥ في الشارع العام بحيث سببت توتر العلاقات بين الدولتين والذي لسببه احتجت اليونان على سوء معاملة الموظف التركي وانتهاكه لحرمة المبادىء الدولية. وقد كانت النتيجة ان لبت الحكومة التركية طلب اليونان بتقديم

الاعتذار الرسمي وتقديم التعويض المالي ايضا كما عاقبت مدير الشرطة وفصله عن العمل.

ولايقف واجب حماية الدول على امتناعها من الاعتداء على اشخاص المبعوثين الدبلوماسيين فحسب وانما وقوفها دون وقوع اي اعتداء من قبل مواطنيها ايضا. فأذا وقع الاعتداء بالفعل، فأن الدول عادة تجد نفسها مضطرة وملزمة لغرض العقاب المناسب على المعتدين. ذلك ان فرض العقاب يعتبر من صميم واجبها حرصا منها على المحافظة على العلاقات الدبلوماسية الودية مع زميلاتها (٧). واذا ما قصرت الدولة او تجاهلت فرض العقاب على مواطنيها المعتدين، فأن هذا يعتبر، كما اسلفنا تقصيرا يجلب عليها مسؤولية قانونية من جهة، ويسيء الى العلاقات مع زميلاتها : وربما يؤدي الى الاحتجاج من قبل الدولة المعتدى عليها او الى المعاملة بالمثل كخطوة سابقة لقطع العلاقات. ولعل حادثة هجوم احد محرري الصحف في كوبا على القائم بالاعمال الامريكي من خير الشواهد على ذلك. فبدلا من معاقبة المعتدي، اطلقت المحكمة المختصة سراح المتهم بكفالة مشفوعة بتصريح من حاكم تلك المحكمة بأن لافرق بين القائم بالاعمال وبين اي مواطن كوبي.

ان مثل هذا التصرف هو مخالفة لقواعد القانون الدولي.فقد دعا الامر الى احتجاج الولايات المتحدة على الحادث. ونتيجة لهذا الاحتجاج، وعلما من حكومة كوبا بتقصير المحكمة بعدم حماية المبعوث الدبلوماسي الاجنبي حماية كاملة، فأنها اضطرت الى

الرضوخ حيث بادرت بمحاكمته وحكمته بالحبس لمدة سنتين.

واذ نذكر قضية مقتل المراقب السوفيتي في مؤتمر لوزان عام ١٩٢٣ من قبل احد الرعايا السويسريين. فإنما نذكرها لأنها تضمنت طابعا خاصا في النزاع بين الدول بشأن المبعوثين الدبلوماسيين. ومما يذكر عن الحادث ان الحكومة السوفيتية احتجت لدى الحكومة السويسرية اثر مقتل مراقبها الدبلوماسي، على اعتبار ان مثل هذا العمل الاجرامي يشكل خرقا للعرف الدولي ويسيء الى العلاقات بين الدولتين ويضع في يد الحكومة السوفيتية حقا لمعاقبة الجاني. الا ان الحكومة السويسرية في إجابتها على مذكرة الاحتجاج السوفيتي، بيّنت ان صفة المراقب لم تكن بنظرها صفة دبلوماسية بدليل انها لم تبلغ رسميا بمهمة هذا المراقب، وعليه فإنها لايمكن ان تعتبر من الناحية القانونية مسؤولة او ملزمة بأتخاذ تدابير خاصة لحمايته كدبلوماسي. وعلى الرغم من تقديم الاتحاد السوفيتي احتجاجا ثانيا فأن القضية، كما رآها عدد من الفقهاء المعروفين، لم تسبب ادانة الحكومة السويسرية، للسبب ذاته وهو ان سويسرا لم تبلغ رسميا بصفة المراقب كونه مراقبا دبلوماسيا، وبديهي ان نستنتج من هذا الحادث ان المبعوث الدبلوماسي لابد وان يبلغ بقدومه الدولة المضيفة والا فلا حصانة له.

ان ما هو مهم في الامر، هو انه في حالة ثبوت وقوع جريمة اقترفت من قبل احد الرعايا للدولة المضيفة، فأن على تلك الدولة، اتخاذ اجراءات فعالة لمعاقبة الجاني. فالعبرة في الامر اذن، ليس

وجود او عدم وجود قوانين عقابية خاصة بالمعتدين على الدبلوماسيين، وانما معاقبة المقصر بغية ضمان يحقق العدالة وليس انكارها وذلك حينما يحاكم الجاني محاكمة صورية يقرر فيها الافراج عن ساحته نتيجة تعصب سياسي او كره لدولة المبعوث. ان مايمكن استخلاصه مما تقدم هو ان تقصير الدولة المضيفة تجاه حقوق المبعوثين الدبلوماسيين سواء أكان من قبلها او من قبل احد مواطنيها يضعها موضع المخالف لتعاليم القانون الدولي ويفرض عليها الجزاء المعنوي او المادي او كلاهما.هذا من جهة، ومن الجهة الاخرى فأن ماتقدم يجب ان لايفسر بأنه حق مطلق. ذلك ان هذه الحصانة لاتشمل الحالات التي يكون فيها المبعوث الدبلوماسي احد العوامل المسببة لوقوع الاعتداء (٨). اذ ان الحصانة الدبلوماسية تزول حين يعرض المبعوث نفسه للخطر كأن يوجد وسط جمهور ثائر او في معمعة حرب اهلية. وهي من الحالات التي لاتستطيع الحكومة فيها من المحافظة على الامن بصورة مضمونة، وفي الوقت الذي يترتب عليه الابتعاد عنها والبقاء في دار البعثة. كذلك تزول هذه الحصانة حين يعرض المبعوث نفسه للنقد نتيجة كتابة مقال يجرح شعور المواطنين وينزل فيه عن المستوى اللائق بالاتزان الدبلوماسي. ومن الحالات الاخرى التي يفقد فيها البمعوث الدبلوماسي، حصانته، بالاضافة الى ماتقدم، حالة وقوفه موقف المعتدي مما يمنح الطرف الآخر حق الدفاع الشرعي (٩). اما اسوأ الحالات التي تفقد الدبلوماسي حصانته فهي حالة

ثبوت تآمره على سلامة الدولة المعتمد لديها (١٠).

(٢) الحصانة القضائية

(أ) الاعفاء من القضاء الجنائي :

وتشمل حصانات الدبلوماسيين القضائية الاعفاء من القضاء الجنائي والاعفاء من القضاء المدني (١١). ففي حالة قيام المبعوث بجريمة اعتيادية في البلد المعتمد لديه، يقضي العرف الدولي ان تخبر الحكومة المحلية حكومة المبعوث لأستدعائه وفرض العقوبة المناسبة عليه. ويعني انه لايجوز للسلطات المحلية القاء القبض على المبعوث الدبلوماسي حين ارتكابه جرائم المخالفات والجنح كما لايجوز محاكمته امام المحاكم المحلية، واخيرا عدم جواز اصدار المحكمة اي قرار لمعاقبته. على ان هذا الاستثناء لايمكن ان يفسر تفسيرا مطلقا. ذلك ان عمل المبعوث الدبلوماسي الذي من شأنه ان يعكر صفو أمن الدولة يدعو الدولة المضيفة لأتخاذ الاجراءات او التدابير اللازمة حتى في خلال فترة استدعاء المبعوث من قبل دولته . وهذا مايؤكده بالفعل عدد من فقهاء القانون الدولي المعروفين. فيرى الفقيه هايكنك Heyking في هذا الصدد ((ان انظمة البوليس بالنسبة للسفير قانون... فأذا اعتقد السفير بأنه في حل من كل تدبير بوليسي كأن يعكّر مثلا. الطمأنينة والامن العام فإن الدولة المعتمد لديها لايمكن ان تبقى غير مكترثة

لهذه المحاذير ويجب على البوليس ان يستخدم. وسائل الوقاية والامن)). وفي ذلك يقول الفقيه المعروف اوبنهايم Oppenheim مافحواه ان على المبعوث الدبلوماسي ان يتصرف بطريقة لاتتعارض والاوامر والنواهي القانونية للدول التي يعمل فيها. ويرينا تاريخ حياة الدبلوماسيين بعض الامثلة التي تؤيد ما جاء اعلاه. ومن هذه، حادثة القبض على سيارة الوزير الايراني المفوض عام ١٩٣٥ في مدينة Elkton بولاية ماريلاند في امريكا بسبب تجاوزه السرعة المحدودة. وتوقيفه مع جماعة كانوا داخل سيارته في دائرة الشرطة. وعلى الرغم من اطلاق سراح الوزير حالا، بعد معرفة السلطات لهويته الدبلوماسية، فإنه احتج لدى وزارة الخارجية الامريكية على الحادث. فما كان من وزارة الخارجية المذكورة الا وان قدمت اعتذارها، الا انها في الوقت عينه بينت له ولحكومته ان المفاهيم الدبلوماسية تقضي على المبعوث الدبلوماسي ان يراعي سلفا انظمة وقوانين البلد المعتمد لديه بدقة.

اما اذا ارتكب المبعوث جريمة خطيرة بحيث تهدد أمن وسلامة الدولة فيحق للدولة المضيفة في مثل هذه الحالة استخدام كل الطرق، (بما في ذلك الحجز والطرد الآني) الصارمة وحتى القوة. وتبربر هذه الاجراءات سند الدولة. القانوني في المحافظة على أمنها وسيادتها من اية جهة تهددها والواقع ان الدولة لاتلجأ الى اتخاذ مثل هذه الاجراءات الا في الاحوال الضرورية جدا. وحتى في مثل هذه الاحوال فأنها تبتعد عن استخدام الوسائل التعسفية مع

المبعوثين الدبلوماسيين (١٢). فنجد في حادثة تآمر السفير الاسباني على خلع الملكة اليزابيث سنة ١٥٨٤ مثلا، ان الحكومة البريطانية لم تتخذ شيئا صارما سوى ان امرت بمغادرة ذلك السفير البلاد (١٣). وحتى في حادثة السفير الفرنسي (De Bass) الذي تآمر على حياة كروموويل بعد حوالي قرن من حادثة السفير الاسباني (سنة ١٦٥٤). فأنه امر بأن يغادر البلاد خلال اربع وعشرين ساعة.

ولقد ظل هذا العرف سائدا بين الدول الى الوقت الحاضر (١٤)، على الرغم من ظهور فريق من الفقهاء الدوليين الذين برهنوا على ان الاعفاء المطلق للدبلوماسيين من القضاء الجنائي مجلبة للضرر ويؤدي الى تشجيع البعض في القيام بأعمال يتجاوزون فيها حدودهم. ويستشهد هؤلاء الفقهاء بالحوادث التي حدثت في القرن المعاصر. ومنها مثلا حادثة قيام سكرتير الملحق العسكري الالماني في الولايات المتحدو بعدد من الجرائم عام ١٩١٦ والتي تثبت فيها ادانته. ولكن مع كل ذلك ظل اغلبية الفقهاء يؤكدون على الاعفاء المطلق من القضاء الجنائي للدبلوماسيين. وعليه فجل ماتقوم به الدول اليوم في حالات ثبوت ارتكاب الممثل الدبلوماسي الاجنبي جريمة هو طلب استدعائه من دون اية محاكمة. اما في احوال الجرائم الخطيرة التي تؤثر على أمن وسلامة الدولة فأن اقصى ما تفعله السلطات المحلية اصدار اوامرها له بترك البلاد في خلال فترة قصيرة او الى تقييد حريته والحجز

عليه في خلال تلك الفترة كخطوة سابقة لنفيه.

(ب) الحصانة القضائية المدنية :

تعني الحصانة من القضاء المدني اعفاء المبعوث الدبلوماسي من جميع الدعاوي المدنية التي تقام ضده. فلايجوز لمحاكم الدولة المعتمد لديها محاكمته عن كل دين او منعه من مغادرة بلادها بسبب عدم تسديده لديونه، ومصادرة امتعته وما يملكه. ذلك ان اعفاء المبعوث الدبلوماسي من المثول امام المحاكم يقوم على المبدأ الذي يقول ان تقييد حرية المبعوث الدبلوماسي يمنعه من القيام بواجباته. فضلا عن احتمال حدوث مشاكل اثناء حضوره الامر الذي قد يسبب انتهاكا لكرامته.

على ان المقصود بأعفاء الدبلوماسيين من القضاء المدني، بالمعنى الدقيق، هو ليس اعفاءه نهائيا مما قد يترتب عليه من مسؤوليات والتزامات تجاه الآخرين، وانما عدم اتخاذ اي اجراء من قبل الدولة المعتمد لديها واشعار حكومة دولته بأتخاذ مايلزم من اجراء. وعلى هذا الاساس فإننا نجد ان بعض الدول تسن قوانين خاصة توضح هذا الاعفاء وذلك لضمان حصانات الدبلوماسيين. فيقر القانون المدني النمساوي هذه الحصانات مثلا، في ضوء الالتزامات التي يقرها القانون الدولي.. كما يحدد القانون السوفيتي لسنة، ١٩٢٧ اخضاع المبعوثين الدبلوماسيين واعضاء بعثتهم للقضاء السوفيتي في الاحوال التي يسوغها القانون

الدولي والاتفاقات الدولية الخاصة. كما يؤكد القانون الامريكي على الالتزام بقواعد القانون الدولي الخاصة بالحصانات الدبلوماسية. وقد جاء في مقررات مؤتمر هافانا للدول الامريكية عام ١٩٢٨، اعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من الاختصاص المدني والجنائي للدولة التي يعتمدون لديها، الا في الاحوال التي تخولهم بها حكوماتهم، ويعكس ذلك فإنهم يحاكمون ويعاقبون من قبل محاكم دولهم (١٥).

وحين نستعرض قرارات المحاكم المختلفة نجد ان هذا الاعفاء مؤيد في قضايا كثيرة. نذكر منها قضية دين شركة ماجدولينا للملاحة على مستر مارتن وزير مفوض غواتيمالا في لندن عام ١٨٥٩. والتي اقرت فيها المحكمة المختصة بأمتيازات الوزير المذكور بناء على احتجاجه. ونذكر ايضا قضية الكونت دي دودزيل De Dudzeele مستشار البعثة البلجيكية الذي حكمت محكمة السين البدائية بدفع مبلغ من المال لأحد الافراد، والذي نقضته محكمة الاستئناف بسبب ان المومى اليه عضو بعثة دبلوماسية.

ويرى بعض فقهاء القانون الدولي ضرورة التمييز بين عمل المبعوث الرسمي وبين عمله الخاص. والغاية من هذا التمييز هو حصر امتيازات المبعوث الدبلوماسي في حقل اعماله الرسمية فقط، على ان هذا الحصر لم يحظ بموافقة الغالبية من الفقهاء بالنظر لصعوبة تطبيقه ولتعريض المبعوث الدبلوماسي الى بعض المشاكل

التي قد يتسبب من جرائها سوء العلاقات بين دولتة وبين الدولة المعتمد لديها. اذ ان المفروض فيه ان يبتعد سلفا عن كل ما من شأنه التعرض الى مخالفة القوانين المحلية. وحري به ان لايزاول من الاعمال الخاصة التي تلهيه عن عمله الاساس وتلقي به الى ما يخالف قوانين البلد. وعليه فأن التمييز، امر لاضرورة له، طالما ان المفروض في المبعوث قبل كل شيء عدم التعرض الى اعمال خاصة تسيء الى سمعته وبالتالي الى سمعة بلده التي يمثلها بصورة رسمية. وهذا بالذات ما نادى به الفقهاء المشهورون امثال هايكنك (Heyking) وجنتليس (Gentilis) وهوت مان (Hotman) وكالفو (Calvo) واوبنهايم (Oppenheim) وغيرهم (١٦). ومما يجدر ذكره في هذا الصدد ان بعض المحاكم الايطالية قد اخذت بهذا الرأي في بعض القضايا ذات العلاقة بالمبعوثين الدبلوماسيين. فقد اعطت محكمة التمييز الايطالية في قضية (Cominat V. Kite) عام ١٩٢٢ حكما ضد مبدأ الحصانة المطلقة للدبلوماسيين ضمنته تعليقا يشير الى ان هذا المبدأ لايمكن ان يطبق اولا : لأنه لاينطبق وروح العصر الحديث، وثانيا : انه مناف للعدل والانصاف، وثالثا : انه لابد من وجود بعض الوسائل التي تدفع الدبلوماسي في الايفاء بألتزاماته الخاصة، التي لاعلاقة لها بعمله الرسمي. ومن الطبيعي ان يثير مثل هذا القرار ضجة بين الاوساط الدبلوماسية مما دعا الى احتجاج عميد الهيئة الدبلوماسية المطلق وهذا ما نجده في القضايا التي تلت ذلك التاريخ.

ان مبدأ الاعفاء من القضاء المدني، شأنه شأن المبادىء والقواعد الاخرى، له بعض الحالات الاستثنائية. فقد جرى العرف بين الدول ان المبعوث الدبلوماسي يفقد امتيازاته وحصاناته حين يقبل الحضور امام المحكمة بأختياره في قضية من القضايا المدنية التي يكون طرفا فيها. وبعبارة اخرى فأنه لايجوز ان يطالب بأمتيازاته كدبلوماسي منذ ان يسمح للمحكمة السير في الدعوى. وتؤيد هذا امثلة عديدة سارت بموجبها محاكم الدول المختلفة، نذكر منها ما حصل لسكرتير البعثة البلجيكية الاول في لندن عام ١٩٥٤ حين سمح بأقامة دعوى ضده في مسألة دين، ثم عاد فأمتنع عن حضور المحكمة محتجا بأنه يتمتع بأمتيازات دبلوماسية، الا ان المحكمة المختصة سارت في القضية حيث توصلت الى قرار دونما الالتفات الى مطلبه مشيرة الى ان الدبلوماسي يفقد امتيازاته وحصاناته الدبلوماسية حين يقبل بمحض ارادته الحضور امام المحكمة. ولابد لنا ان نشير هنا الى ان بعض الفقهاء لايؤيد هذا الاستثناء على اساس انه لايكفي تنازل المبعوث وحده من السماح للمحاكم المحلية في السير بالدعوى، وانه يجب ان يقترن بمصادقة دولة المبعوث.

اما الاستثناء الثاني المدني الذي يفقد فيه المبعوث الدبلوماسي حصاناته فهو حين يكون هو المدعى في قضية من القضايا المدنية. ومن هذا، الحالة التي يكون المبعوث قد قبل فيها ضمنا الخضوع للمحاكم المحلية. ولنا من الشواهد ما يؤيد هذا. ومنها القضية

التي رفعها سكرتير السفارة الروسية في برلين ضد احد الرعايا الالمان حول ملكية سيارته مدعيا بأستعداده لدفع ما بقى عليه من اقساط، الا ان المحكمة المختصة سمحت بأقامة دعوى مضادة ضد المبعوث ايضا، من قبل المواطن الالماني نفسه، والتي ادعى بنفاذ المدة لتسديد الاقساط. ومع ان المحكمة سارت في القضية على اساس قبول المبعوث الضمني بالخضوع للمحاكم المحلية، الا انها اشارت ايضا انه لايجوز ان يستوفي المواطن الالماني اكثر مما ادعى به الموظف الدبلوماسي : وهو الروسي في هذه الحالة.

ويعفى المبعوث الدبلوماسي من امتيازاته وحصاناته، بالاضافة الى ما تقدم، حين يدخل في معاملات تجارية خاصة وحين يملك عقارا خاصا (١٧). ويؤيد بعض الفقهاء ومنهم الفقيه دي فاتيل De Vattell اذ يقول : ((اذا كانت الاعمال الخاصة التي يقوم بها الممثل لاتتعلق بوظيفته الرسمية، فأنه لايتمتع فيما يخصها بأمتيازاته المعتادة. فأذا قام الممثل بأعمال تجارية فأن البضاعة والاموال النقدية والديون المختلفة والخلافات الناشئة والقضايا المرفوعة تعتبر جميعها من صلاحيات المحاكم المحلية.

(ج) الاعفاء من الادلاء بالشهادة امام المحاكم :

يعتبر اعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من الادلاء بالشهادة امام المحاكم بدون اختياره او موافقة حكومته جزءا متمما لحريته واستقلاله في عمله وليس مظهرا من مظاهر الحصانة القضائية.

ويرى علماء الحقوق الدولية ((ان الممثل السياسي غير ملزم بالمثول امام المحاكم الحقوقية او الجزائية المحلية لأداء الشهادة، ويعفى ايضا من هذا الواجب افراد عائلته وحاشيته. وليس للمستنطق او القاضي المكلف بأجراء التحقيق ان يستدعي اليه الممثل المعتمد لدى دولته لأستماع شهادته، بل عليه ان يذهب الى السفارة او المفوضية لتدوين الشهادة المطلوبة بعد الحصول على موافقة حكومة الممثل بناء على طلب يقدمه النائب العام بواسطة وزارة الخارجية (١٨). وتؤيد هذا المبدأ اتفاقية هافانا (١٩٢٨) حيث تنص مادتها الحادية والعشرون ان من حق المبعوثين الدبلوماسيين الذين يتمتعون بالحصانة القضائية رفض الادلاء بالشهادة امام المحاكم الاقليمية. وتنص المادة السابعة عشرة من مقررات معهد الحقوق الدولية كذلك على انه ((يحق للأشخاص الذين يتمتعون بالحصانة القضائية أن يرفضوا المثول امام المحاكم لأداء الشهادة ما لم تطلب منهم بالطرق الدبلوماسية، فيؤدونها في دار البعثة السياسية [الدبلوماسية] امام قاض منتدب لهذه الغاية.)) (١٩)

اما اتفاقية فينا لعام ١٩٦١ وهي الاتفاقية الاخيرة التي لاتزال تعمل بها الدول فقد اقرت هذا الحق الذي جاء في مادتها ٣١ - فقرة (٢) ما يلي : ((يتمتع الممثل الدبلوماسي بالاعفاء من أداء الشهادة.))

وفي الوقت الذي يكاد الفقهاء يتفقون جميعا على حق المبعوث

في الرفض بالادلاء بالشهادة لكونها جزءا من استقلاليته وحريته وعمله، الا انهم يختلفون في حالة موافقة المبعوث او موافقة حكومته، حول كيفية الادلاء بالشهادة حيث ادلاؤه بها شفهيا او تحريريا. وبعبارة اخرى قبوله الممثل للحكومة في دار سفارته وتقديمها اليه تحريريا اما مباشرة او عن طريق سكرتيريه، او الادلاء بنفسه شفهيا وذلك بالمثول امام المحاكم شخصيا. فنجد ان كلاً من الفقيهين هل Hall وكالفو Calvo يؤكدان على ان موافقة المبعوث يجب ان تتجاوب مع قانون محاكم الاقليم : اي ان المثول امام المحاكم والادلاء بها شفهيا ان اقتضت الضرورة ذلك. بينما نجد ان الفقيه اوبنهايم Oppenheim يخالف هذا الرأي، فيقول ما مضمونه ان التأكيد على حرية الممثل واستقلاله امر ضروري ويجب عدم اغفاله. وعليه فأن الاوفق اعطاء المبعوث شهادته تحريرا على اساس ان هذه الكيفية. تضمن استقلال المبعوث بصورة اوفى.

ومن الدول التي ظلت تأخذ بالمبدأ الاول، مبدأ كالفو وهل ويساندهم قسم آخر من الفقهاء، هولندا مثلا. ففي حادثة قتل حدثت في ١٨٥٦ كان وزير خارجية هولندا المفوض في واشنطن شاهد العيان في الحادثة ويحسب ما يقتضيه القضاء في امريكا. طلبت وزارة الخارجية الامريكية. موافقة المبعوث الهولندي بالحضور امام المحاكم، الاانه رفض ذلك بناء على تعليمات دولته وأيده عميد الهيئة الدبلوماسية. وبالنظر لأهمية الحادث طلبت

حكومة الولايات المتحدة ثانية من الحكومة الهولندية موافقتها على حضور ممثلها امام المحاكم المختصة، على اساس العدالة وبصورة استثنائية، الا ان الحكومة الهولندية وافقت على تفويض مبعوثها بشرط ادلائه بالشهادة بصورة تحريرية. ولما كان ادلاؤه بالشهادة بهذه الكيفية ليس ذا قيمة قانونية بالنسبة للقضاء الامريكي وخاصة في القضاء الجنائي فقد اضطرت الحكومة الهولندية نتيجة لما تقدم الطلب لأستدعاء ذلك المبعوث كونه شخصا غير مرغوب فيه. ومن الدول التي ظلت تأخذ بالمبدأ الثاني اي سماحها بحضور ممثلها للأدلاء بالشهادة امام المحاكم نذكر على سبيل المثال فنزويلا. ففي حادثة مقتل رئيس الولايات المتحدة المستر كارفيلد Carfield عام ١٨٨١ وافقت حكومة فنزويلا على تنازل مبعوثها الدبلوماسي عن حصاناته حيث سمحت له بأدلاء بالشهادة بصورة شفهية.

ولايخفى ان كل ماتقدم هو صورة للأعراف الدبلوماسية التي مارستها الدول في الماضي. اما اليوم فأن اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ وكما هو معلوم هي المعيار الذي تأخذ به الدول.

الامتيازات الخاصة بالاعفاء من الضرائب

يفسر اغلبية الفقهاء القدامى منهم والمعاصرون ان اعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من الضرائب بأنواعها المختلفة ما هي الا

نتيجة منطقية للقواعد التي تحكم طبيعة عمل الدبلوماسي وكذلك نوعية الحصانة الممنوح اياها. فهم يقولون انه اذا ما فرض على المبعوث مثل هذه الضرائب والتي تستوفى عادة من المواطنين وغير المواطنين، فأنه يتعذر على السلطات جبايتها وذلك لأن المبعوث الدبلوماسي بحكم مركزه يعتبر مستقلا عن الاقليم الذي يؤدي فيه عمله الذي هو من نوع خاص. ولذلك فقد رأت الدول ان تعفى كافة المبعوثين من الضرائب المختلفة معتبرة ذلك على اساس المجاملة والاداب القائمة بين الدول. وطالما ان مهمة المبعوث الدبلوماسي هي مهمة ذات صفة تمثيلية، لذا فأن خرقها يعتبر جرما دوليا واهانة للدولة التي يمثلها المبعوث والتي لابد لغيرها من الدول ان تراعي فيها سيادة وكرامة الدول الاخرى وذلك تمشيا مع المصالح المتبادلة القائمة بينها. ويعتبر هؤلاء الفقهاء ان هذا الاعفاء ليس بحصانات اذ انه ليس بحق حتى يحتاج الى حصانة، وانما هو امتياز فحسب ومبنى على اساس المجاملة وسنتطرق فيما يلي الى انواع الضرائب التي يعفى منها الدبلوماسيون : يعفى الموظف الدبلوماسي من الضرائب التالية:

(١) ضريبة الدخل

تأخذ الدول بمبدأ الاعفاء من ضريبة الدخل على اساس المعاملة بالمثل (٢٠). عدا ((الضرائب والرسوم على الدخل الخاص الناتج في الدولة المعتمد لديها والضرائب المفروضة على

رأس المال المركز في الاستثمار في مشروعات تجارية في الدولة المعتمد لديها»(٢١).

(٢) ضريبة العقار

وتطبق الدول مبدأ الاعفاء من ضريبة العقار على اساس المعاملة بالمثل ايضا. هذا ويشترط ان يكون العقار مستخدما لأغراض رسمية. وقد جاءت المادة (١٠٨) من اتفاقية هافانا بين الدول الامريكية مؤيدة لهذا الاعفاء بصورة صريحة. والواقع ان مبدأ الاعفاء من ضريبة العقار المتخذ لشؤون رسمية يعتبر اليوم مبدأ سائدا : لايحتاج الى اثبات، ويستثنى من ذلك الضرائب المفروضة على العقارات الخاصة في الاراضي المعتمد لديها (٢٢).

(٣) الرسوم الكمركية

جرى العرف الدولي ان يعفى المبعوثون الدبلوماسيون من دفع الرسوم الكمركية على ما يجلبونه او ينقل اليهم من آثاث وألبسة ومشروبات وغذاء من اي مكان كان مصدرها. وبديهي ان هذا الاعفاء يشمل كل مايحتاجه الممثل من آثاث وألبسة وغذاء ووسائط النقل الخاصة له ولعائلته، وبالنظر لما يتمتع به المبعوث الدبلوماسي من مركز محترم، فإن حقائبه لاتفتش عادة من قبل السلطات الكمركية المحلية. هذا هو المبدأ العام. اما اذا حصل شك لدى السلطات المختصة في ان المبعوث الدبلوماسي قد اساء

استعمال هذا الامتياز كأن يهرب في حقائبه بضائع ممنوعة او اشياء اخرى، فعند ذلك لاتتوانى الدولة من اجراء التفتيش على هذه الحقائب بحضور ممثل عن البعثة الدبلوماسية في الدولة الاجنبية.

وتختلف الدول في تطبيق مبدأ الاعفاء من الرسوم الكمركية. فمنها من يشترط المقابلة بالمثل. ومنها قد يضع مدة معينة من تاريخ وصول المبعوث يستطيع خلالها في جلب مايحتاجه من لوازم له ولعائلته حيث يعفى من كل الرسوم الكمركية المترتبة عليها. وحين نفاذ تلك المدة، تشترط مثل هذه الدول طلب موافقتها في كل حاجة يود الحصول عليها. ومن الدول التي تطبق هذه الطريقة فرنسا مثلا.وهناك من الدول من لاتضع مدة معينة وانما تطبق مبدأ الاعفاء بصورة عامة. مع الاحتفاظ بشرط التفتيش حين حصول الشك لديها وبشرط الحاجة لغرض الاستهلاك او الاستعمال من قبل الممثل او عائلته. ومن هذه الدول، الدول الموقعة على اتفاقية هافانا عام ١٩٢٨ . وبخلاف ماتقدم فقد نجد من الدول من يطبق مبدأ الاعفاء عن استيفاء الرسوم الكمركية لبعض الحاجات مع استثناء البعض الآخر على اساس انه غير ضروري ومن هذه الدول بريطانيا.

ما ذكرناه اعلاه ينطبق كثيرا على الماضي طالما ان الدول كانت تمارس مبدأ الاعفاء على اساس المجاملة بينها وليس على اساس قانوني . اما اليوم ومنذ التوقيع على اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ فقد اصبحت المسألة تخضع لقاعدة قانونية

دولية (٢٣).

حرمة وحصانة المراسلات

تنشأ حرمة المواصلات وحصانة المراسلات الدبلوماسية من مبدأ استقلال الممثل الدبلوماسي. فما لايخفى ان عمل الدبلوماسي لايمكن ان يتم من دون الاتصال بحكومته او تلقي التعليمات منها والتي يراد منها في جميع الاحوال ان تكون بعيدة عن اطلاع او تدقيق اي سلطة اخرى. ولتمكين الاتصال بحرية، فقد وجدت الدول انه من الضروري اعفاء جميع الرسائل الدبلوماسية من فتح الرقيب وتقديم التسهيلات اللازمة لكافة وسائل الاتصالات والمواصلات وينشأ عن ذلك: (٢٤)

(١)- وجوب اعطاء الاولوية لأتصالاتها الهاتفية داخل البلاد [ان لم تكن لديها] كما هو الامر في معظم الدول [المتقدمة]، واتصالاتها الهاتفية الدولية.

(٢)- وجوب اعطاء صفة الاستعجال لبرقياتها الرسمية.

(٣)- تسهيل مرور مراسلاتها الدبلوماسية ضمن المدينة وخارجها تأمينا لمهمات رسمية ما لم تكن الطريق او التجول محفوفا بالخطر، اما لأسباب طبيعية (كالسيول الجارفة، او تراكم الثلوج وخطر التعرض للأنزلاق، الخ...)، او لأسباب سياسية (لحدوث [illegible] او نشوب ثورة او وقوع هجوم خارجي الخ...)

وقد جاء في اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية ١٩٦١ المادة (٢٧) الفقرة الاولى : ((تسمح الدولة وتحافظ على حرية مراسلات البعثة في كل ما يتعلق بأعمالها الرسمية وللبعثة كي تتصل بحكومتها وبقية البعثات وبقنصليات دولتها اينما وجدت ان تستعمل كافة وسائل الاتصالات اللازمة. ومنها حاملي الحقائب الدبلوماسية والمراسلات بالرمز بنوعيه. ومع ذلك فلايجوز للبعثة تركيب او استعمال محطة ارسال بالراديو الا بموافقة حكومة الدولة المعتمد لديها.

اما الفقرات التالية من المادة المذكورة فقد اكدت على حرمة مراسلات البعثة الدبلوماسية (فقرة ٢) وعلى عدم جواز فتح او حجز الحقيبة الدبلوماسية (فقرة ٣)، وعلى ان تحمل الحقيبة الدبلوماسية علامات خارجية ظاهرية تبين طبيعتها (فقرة ٤)، وعلى ان يكون لدى حامل الحقيبة الدبلوماسية Diplomatic Bag مستند رسمي يثبت صفة وعدد الربطات التي تكون الحقيبة الدبلوماسية : يحميه اثناء قيامه بمهمته لدى الدولة الموفد اليها ويمنحه التمتع بالحصانة الشخصية فقرة (٥). وقد جوزت الفقرة (٦) حق الدولة المعتمدة او بعثتها حق تعيين حامل في مهمة خاصة الذي تنتهي مهمته حال تسليمه الحقيبة الى الهيئة المرسلة اليها.. اما الفقرة (٧) فقد سمحت بجواز تسليم البعثة الدبلوماسية لقائد طائرة تجارية مرخص لها بالهبوط في مطار تال، والذي عليه ان يحمل وثيقة رسمية. وموضحة في عين الوقت ان قائد الطائرة لايمكن ان يعتبر حامل حقيبة دبلوماسية وانما عليه ان يسلمها الى احد اعضاء البعثة المرسل لتسلمها منه.

الاعفاء من نظام الضمان الاجتماعي

ان موضوع الضمان الاجتماعي هو موضوع حديث اذ لم يألفه القانون او التعامل الدبلوماسي في السابق. وقد ظهر هذا الموضوع بالنسبة للمبعوثين الدبلوماسيين منذ ان غطته اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١.والقاعدة المستوحاة من اتفاقية فينا الاخيرة هي انه طالما ان الدبلوماسي غير مشمول بقوانين الدولة المستقبلة عامة كونه خاضع لقوانين دولته، فأنه من الطبيعي ايضا ان لايخضع بخاصة لقوانين التأمين الاجتماعي القائمة في الدولة المعتمد لديها (٢٥).

وتوضح اتفاقية فينا لعام ١٩٦١ ايضا ان هذا الاعفاء يسري على الخدم الخصوصين الذين يعملون فقط للممثل الدبلوماسي بشرط :

(أ)- ان لايكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها او ان تكون اقامتهم دائمة في تلك الدولة.

(ب)- ان يكونوا خاضعين لقوانين التأمينات الاجتماعية القائمة في الدولة المعتمدة او في الدولة الثالثة.

وفي غير هذه الاحوال؛ اي ان يكونوا من مواطني الدولة المستقبلة او من يقيمون (٢٦) اقامة دائمة او انهم لايخضعون لأحكام الضمان الاجتماعي للدولة المرسلة فأن على الممثل الدبلوماسي الذي يستخدم افرادا لاينطبق عليهم الاعفاء المذكور بالبند الثاني من هذه المادة ان يحترم التزامات نصوص تشريع التأمين الاجتماعي الواجب على رب العمل في الدولة المعتمد لديها (٢٧).

هوامش الفصل السابع عشر

(١) د. البكري ، مصدر سبق ذكره، ص (١٠٤).

(٢) وجاءت المادة (٣ فقرة ب) ايضا لتؤكد ان للحماية حدود وان ابعاد الحماية الدبلوماسية تتحدد بالحدود المقبولة في القانون الدولي. والمعروف ان القانون الدولي لايسوغ للبعثات خرق القوانين والأنظمة المحلية للدولة المستقبلة.

(٣) يتضمن المكتب الرسمي عادة دار البعثة الدبلوماسية (او ما يطلق عليه مقر البعثة الدبلوماسي والذي يمكن ان يحتويه اكثر من مبنى واحد). وتذكر اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ في مادتها (٢٢) ما يلي : (١) تمتع مباني البعثة بالحرمة وليس لممثلي الحكومة المعتمد لديها الحق في دخول مباني البعثة الا اذا وافق على ذلك رئيس البعثة المعتمد لديها. (٢) على الدولة المعتمد لديها التزام خاص بأتخاذ كافة الوسائل اللازمة لمنع اقتحام او الاضرار بمباني البعثة وبصيانة أمن النعثة من الاضطراب او من الحط من كرامتها. (٣) لايجوز ان تكون مباني البعثة او مفروشاتها او كل ما يوجد من اشياء او كافة وسائل النقل عرضه للأستيلاء او التفتيش او لحجز او لأي اجراء تنفيذي.

(٤) قضت اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ٦١ (مادة ٣٠ - ١) يتمتع المسكن الخاص للممثل الدبلوماسي بنفس الحرمة والحماية التي تتمتع بها مباني البعثة. كما نصت المادة (٣٧ - ١)

ايضا يتمتع الذين يعيشون معه نفس المسكن بالامتيازات والحصانات المذكورة في المواد من ٢٩ - ٣٢ على شرط ان لايكونوا من رعايا.الدولة المعتمد لديها.

هذا وان العرف الدبلوماسي يحدد عموما ان الذين يعيشون في كنف الدبلوماسي تعني اساسا اسرته : التي تتألف من الزوجة والاولاد القصر. اما في حالة كونه اعزبا او ارملا او مطلقا او لم يكن قد اصطحب زوجته معه، فأن امه واخته وبناته غير المتزوجات وابناؤه الذين هم في سن الدراسة يتمتعون بنفس الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها الممثل الدبلوماسي طالما انهم شرعا من افراد عائلته ويعيشون معه تحت سقف واحد.

(٥) من اهم هذه الواجبات والالتزامات ما ثبتته اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ في مادتها (٢٩) مؤكدة على ان تصان حرمة شخص الممثل الدبلوماسي، ولايمكن ان يخضع لأي شكل من اشكال التوقيف او السجن، وتعامله الدولة المستقبلة بالاحترام المستوجب له، وتتخذ جميع الاجراءات الخاصة بمنع اي اعتداء على شخصه وحريته وكرامته)).

(٦) يقول الفقيه De Vattell في كتابه The Law of Nations ص ٣٧١ في هذا الصدد ما نصه :

"Any person who did violence to an Ambassador or any other public minister an injury to the sovereign whom the minister represented but

attacks the common safety & welfare of all nations"

(٧) انظر المصدر السابق ذاته.

(٨) جونيه، موجز الدبلوماسية ، ص (١١٦)

(٩) المصدر السابق نفسه.

(١٠) المصدر السابق نفسه.

(١١) اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) التي جاء في مادتها ٣١ الفقرة ١ ما نصه ((يتمتع الممثل الدبلوماسي بالحصانة القضائية الجنائية في الدولة المعتمد لديها ويتمتع ايضا بالحصانة القضائية المدنية والادارية ...))

(١٢) انظر Sir Cecil Hurst

Les immonite's diplomatigues Acadamic de Droit International, Recueil Cours X II (ص ٩٢)

(١٣) لايزال هذا الاسلوب هو الاسلوب السائد في النصف الثاني من القرن العشرين وهو ماتؤكده اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ مادة (٩).

(١٤) يذكر الاستاذ Fenwick في كتابه Int. Law مصدر سبق ذكره، بصدد الحصانات الدبلوماسية في القضاء الجنائي ما نصه :

"In addition to enjoying special protection of their person public ministers are

completely immune from the criminal
Jorisdiction of the state. Under
no circumstances may they be Persecuted
for offences against law & order", p. 469

كذلك اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية ١٩٦١ مادة (٩)

(١٥) انظر مقررات مؤتمر هافانا لدول الجامعة الامريكية لعام ١٩٢٨المادةالتاسعةعشر (الملحق الخاص بها في اخرهذا الكتاب.

(١٦) للأطلاع على تفاصيل الموضوع راجع المؤلفات التالية :

1- L. Oppenheim, Int. Law. (2vols). 1912
2- C. Calvo, le Droit International Theoreque et Pratique (6 vols.) 1896
3- Foster, the Practice of Diplomacy 1906

(١٧) اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ حيث تنص مادتها (٤٢) على : ((لايجوز للممثل الدبلوماسي ان يمارس في الدول المستقبلة نشاطا مهنيا او تجاريا سعيا وراء كسب شخصي.)) ولايخرج من هذا الشرط تملك العقار حيث انه عمل تجاري يقف وراءه كسب شخصي.

(١٨) جوز [illegible] سبق ذكره، ص(١١٨)

Stuart, Ameri[illegible] [illegible]lar Practice, pp. [illegible]

(١٩) المصدر السابق نفسه. انظر كذلك مقررات معهد الحقوق الدولية للحصول على التفاصيل الاخرى.

(٢٠) مع ان اتفاقية فينا لعام ١٩٦١ لم تشترط هذا المبدأ ولكن اغلب الدول تأخذ به بسبب اختلاف انظمتها الداخلية.

(٢١) اتفاقية فينا (١٩٦١) مادة ٣٤ فقرة (د)

(٢٢) المصدر السابق . مادة ٣٤ فقرة (ج)

(٢٣) تنص المادة (٣٤) من الاتفاقية، اعفاء الممثل الدبلوماسي من جميع الضرائب والرسوم الشخصية او العينية، الوطنية والاقليمية والبلدية.

(٢٤) د. سموحي فوق العادة، مصدر سبق ذكره، ص ص ٢٨٩ - ٢٩٠

(٢٥) اتفاقية فينا لعام ١٩٦١ مادة (٣٣) فقرة (١)

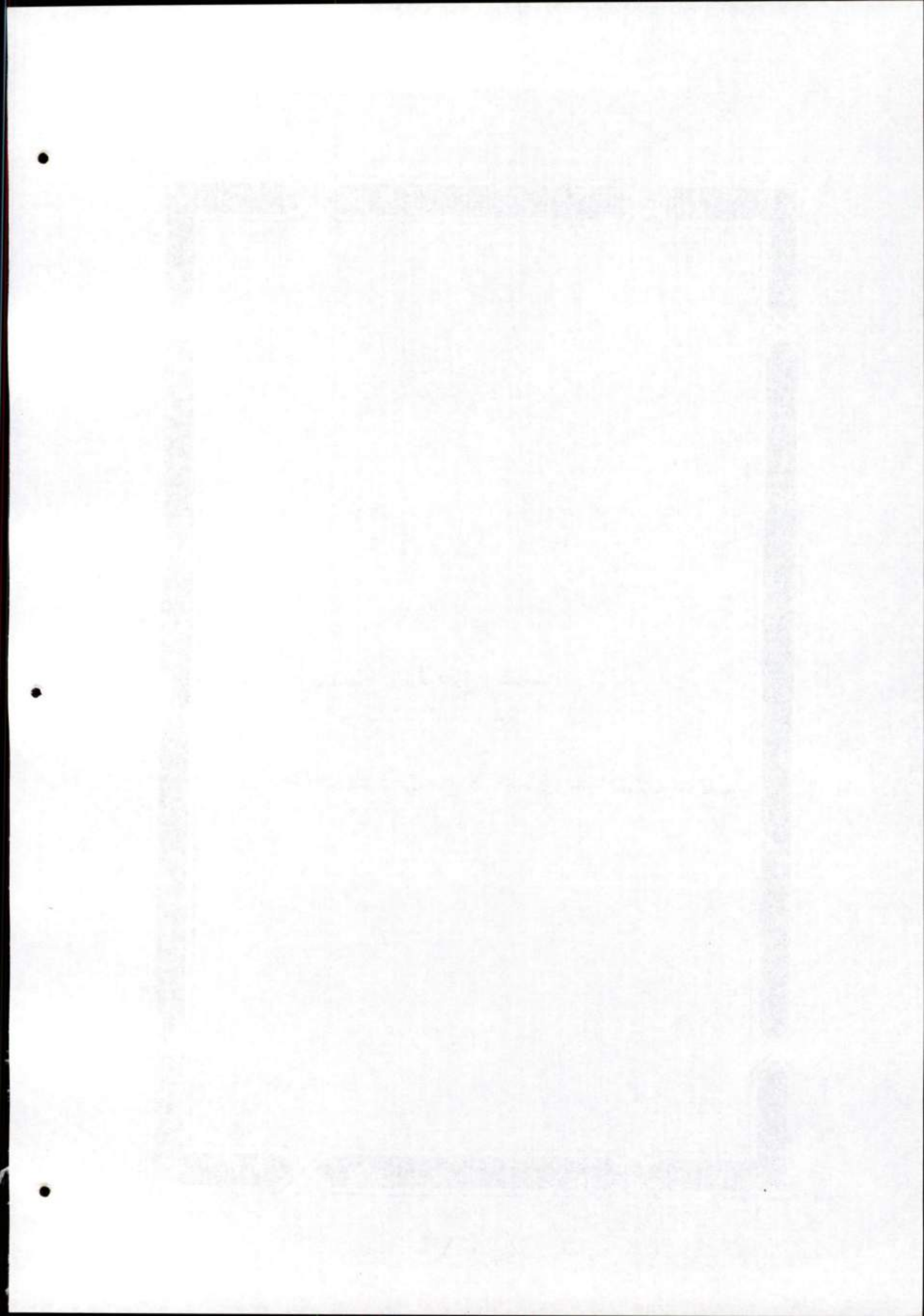
(٢٦) المادة ٣٣ فقرة ٢ المصدر السابق نفسه.

(٢٧) المادة ٣٣ فقرة ٣ المصدر السابق نفسه.



الفصل الثامن عشر

حدود الحصانات والامتيازات الدبلوماسية



الفصل الثامن عشر

حدود الحصانات والامتيازات الدبلوماسية

نقصد بحدود الامتيازات والحصانات الدبلوماسية ما اذا كانت حدود هذه الامتيازأت والحصانات تتعلق بالزمان ام بالمكان ام بالاشخاص. وعلى هذا النحو فسنتناول الموضوع من ثلاثة زوايا : الاولى وهي حدود الامتيازات والحصانات بالنسبة للأشخاص. والثانية الحدود ذاتها بالنسبة للمكان واما الثالثة فهي الحدود بالنسبة للزمان.

الحصانات والامتيازات بالنسبة للأشخاص :

لاتقتصر الامتيازات والحصانات الدبلوماسية عادة على شخص رئيس البعثة الدبلوماسية او الممثل الدبلوماسي فقط. وإنما تشمل ايضا عائلته ومجموعة الموظفين الذين يطلق عليهم اسم الحاشية. وهذه الحاشية التي نحن بصددها تنقسم بحسب طبيعتها الى قسمين: الحاشية الرسمية والحاشية غير الرسمية.

وتضم الحاشية الرسمية اعضاء البعثة Members of Mission الذين يعملون في دار البعثة الدبلوماسية ويترأسهم رئيس البعثة، واعضاء هيئة البعثة

Members of the Staff of the Mission
والذين يضمون (أ) اعضاء الهيئة الدبلوماسية و (ب) اعضاء الهيئة الادارية والفنية و (ج) اعضاء الخدمة. وبعبارة اوضح فأن الحاشية الرسمية هي مجموعة الموظفين من دبلوماسيين واداريين وفنيين وخدميين الذين يعملون من اجل حماية مصالح الدولة المرسلة ورعاياها. وأقامة علاقات سياسية واقتصادية وثقافية وعلمية وطيدة بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها.

(أ) اعضاء الهيئة الدبلوماسية

ولابد من الاشارة الى ان عبارة اعضاء ((الهيئة الدبلوماسية)) تمثل الذين لهم الصفة الدبلوماسية (١). وهؤلاء وكما اشرنا في الصفحات السابقة، هم السفراء والوزراء المفوضون والمستشارون والسكرتيرون والملحقون. وتقدم اسماء الدبلوماسيين عادة الى وزارة خارجية الدولة المستقبلة تحت اسم ((قائمة)) اعضاء الهيئة الدبلوماسية Diplomatic List من قبل رئيس البعثة، لكي تكون على علم بالموظفين الدبلوماسيين وذلك بغية تمتعهم بكافة المراسيم الاحتفائية والحصانات والامتيازات الخاصة بهم وفقا لأسبقيتهم. ولايخفى ان مثل هذه القائمة تنقح بين حين وآخر وذلك بحسب التنقلات والتبدلات التي تحصل في الهيئات الدبلوماسية الاجنبية.

ان ما يجب التأكيد عليه هو ان اعضاء البعثة (الهيئة)

الدبلوماسية لهم كافة الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها الممثل الدبلوماسي. فهم معفوون من الاختصاص الجنائي والمدني ومن انظمة البوليس وواجب الشهادة واخيرا فأنهم معفوون من دفع الضرائب العامة بنفس الحالة التي يعفى فيها رئيس البعثة (او الممثل الدبلوماسي).

والسوابق التي تؤيد هذا الاعفاء كثيرة، نذكر منها حادثة تقديم سكرتير السفارة البريطانية من قبل سلطات البوليس في احدى الولايات الامريكية، عام ١٩٠٤ بسبب مخالفة السرعة المطلوبة في السياقة داخل المدينة. وبعد ان ثبت لدى السلطات انه ينتمي الى السلك الدبلوماسي البريطاني، تقرر اعفاءه منها. ونذكر ايضا حادثة انتحار السكرتير الاول للبعثة الايطالية عام ١٩١٦ التي امتنع البوليس من اجراء التحقيق في الحادث بناء على طلب السفير الايطالي.

وما تجب معرفته ايضا بالاضافة الى ماتقدم هو ان الموظفين الدبلوماسيين مشمولون بحصانة السكن والتنقل داخل القطر الاجنبي بما فيها الحصانات والامتيازات التي تطرقنا اليها بشيء من التفصيل في الفصل السابق المعنون ((ماهية الحصانات والامتيازات الدبلوماسية.)) كما ان أولاد هؤلاء الموظفين مشمولون بالامتيازات والحصانات كونهم ابناء اعضاء في السلك الدبلوماسي، وانهم يعتبرون متجنسين بجنسية قطرهم حتى وان ولدوا في قطر اجنبي.

(ب) اعفاء الهيئة الادارية والفنية

واذا كان ما تقدم قد تطرق الى الاعضاء الدبلوماسيين من الحاشية الرسمية، فأنه يعمل الى جانبهم موظفون آداريون وفنيون والذين يتمتعون واسرهم بأمتيازات وحصانات ليست شاملة وكاملة كالتي يتمتع بها الدبلوماسيون وانما يمكن وصفها بأنها امتيازات وحصانات محدودة. وتظهر هذه المحدودية من حيث انها لاتمتد، سيما الحصانات ذات الطابع المدني والاداري خارج نطاق العمل الرسمي (٢). بمعنى ان اعضاء الهيئة الادارية والفنية في البعثات الدبلوماسية يخضعون لمقاضاة المحاكم المدنيه والادارية. وكذلك الشأن مع الاعفاء من الرسوم الكمركية. ذلك انهم يعفون فقط من حاجات الآثاث المنزلي التي يصطحبونها معهم عند وصولهم لأستلام اعمالهم لمرة واحدة. فأذا ما تطلب الامر استيراد اية حاجة اخرى بعدها، فأنهم يدفعون رسوم كمركية عنها. اضف الى ذلك، فأن الاداريين والفنيين لايتمتعون كما يتمتع الدبلوماسيون بالامتيازات والحصانات في الدولة التي يمرون بها في طريقهم الى مقر عملهم (٣).

(ج) اعفاء هيئة الخدمة

وتضم هيئة اعضاء الخدمة الخدم والطباخين والسائقين الى جانب كل الآخرين الذين يقومون بمهمات الخدمة.

هذا وان وضع هيئة الخدمات مشمولون ببعض الامتيازات والحصانات بنسبة محدودة ومشروطة. فهم يتمتعون بالحصانة اذا لم يكونوا من مواطني الدولة المستقبلة او لم يكونوا ممن لهم اقامة دائمة.. ولكن هذه الحصانة تقتصر على فترة العمل التي يؤدون فيها بما هو مطلوب من واجبات واعمال. والى جانب ذلك، فأنهم معفوون من الضرائب المترتبة على رواتبهم، كما انهم معفوون من احكام الضمان الاجتماعي بشرط خضوعهم لأحكامه في الدولة المعتمدة او دولة ثالثة (٤).

٢ - الخدم الخصوصيون

يعفى الخدم الخصوصيون الذين يقومون بأعمال خدمة اعضاء البعثة، الذين هم ليسوا من مواطني الدولة المضيفة او مقيمين اقامة دائمة فيها، من الضرائب والرسوم على الرواتب والمكافئات. وتنتهي اعفاءاتهم الى هذا الحد. اذ تشير اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ قائلة ((وفي كل الحالات لايتمتعون بمزايا او حصانات الا في الحدود التي تقررها الدولة المعتمدة لديها. كما ان للدولة المعتمدة لديها ان تستعمل حق ولايتها على هؤلاء الاشخاص على ان لايعوق ذلك كثيرا البعثة في اداء اعمالها)) (٥).

هذا وان اعضاء هيئة الخدمة والخدم الخصوصيون يشكلون بمجموعهم الحاشية غير الرسمية في الهيئة الدبلوماسية.

حدود الامتيازات والحصانات بالنسبة للمكان

تبدأ امتيازات وحصانات المكان من حرمة دار البعثة وحرية العبادة وحرية الانتقال داخل القطر الذي يعتمد لديه المبعوث الدبلوماسي.. الى حرية مروره بالاقطار الاخرى.

فبالنسبة لحرمة دار البعثة الدبلوماسي (او السفارة) فهو امر تعترف به الدول كافة وتقره في قوانينها. ولضمان هذه الحرمة فأن هذه القوانين قد وضعت اشد العقوبات على من يعتدي وينتهك حرمة هذه الدور. وهذا ما اسلفنا ذكره في الصفحات السابقة. ولكن يجدر بنا هنا ذكر بعض التفصيلات الخاصة بحرمة دار السفارة الاجنبية. يقول الفقيه دي فاتل De Vattel في هذا الصدد : ((ان حرية الممثل السياسي [الدبلوماسي] تعتبر ناقصة وطمأنينة مهددة اذا لم تكن حرمة داره مصونة بحيث يحظر دخولها على رجال السلطتين القضائية والتنفيذية، ولولا ذلك لأمكن انتحال شتى الاعذار في سبيل ازعاجه واهانته والاطلاع على الوثائق السرية الموجودة لديه.)).

ويشير الفقيه فينويك Fenwick ان نطاق الحماية كان في القديم يمتد خارج الدار الدبلوماسية الواحدة حيث يشمل المنطقة التي يسكنها جميع الدبلوماسيين وهذا ما يسمى بالحي الدبلوماسي Franchise de Quarter. ولكن فكرة الحي بأكمله هجرت منذ اواخر القرن الثامن عشر واقتصرت على حصانة الدار الدبلوماسية

فقط : تلك الحصانة التي اصبحت هي الاخرى تفسر لا على اساس امتداد الاقليمية (وهو المذهب الذي جاء به كروشيوس) وانما على ضرورة ضمان وتوفير الاستقلال للدبلوماسيين في اعمالهم.

وتعني هذه الحصانة اليوم حماية الدار الرسمي للمبعوث وجميع الدوائر والهيئات الملحقة بهذا الدار والمشغولة لغرض الاعمال الرسمية. وبعبارة اخرى فأن هذه الاقسام محظور الدخول عليها من قبل الشرطة وجباة الضرائب ورجال العدل الا بأذن خاص من رئيس البعثة وبشرط الحصول على موافقته. وقد وصفت (المادة ١ فقرة ط) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١، دار البعثة الدبلوماسية ((بالمباني او اجزاء المباني والاراضي التابعة لها أيا كان مالكها، والتي تستعمل لأغراض البعثة، بما في ذلك سكن رئيس البعثة.))

وحين نستعرض نطاق حرمة دار البعثة الدبلوماسية عبر تطورها التاريخي نجد ان نظام الحصانات الذي اقره معهد القانون الدولي عام ١٩٢٩ كان قد تضمن في مادته الثامنة التأكيد التالي :((تتمتع دار البعثة الدبلوماسية ودار السكن بالحصانة، ولايحق لرجال السلطة التنفيذية الدخول اليها للقيام بمهمة رسمية الا بعد موافقة رئيس البعثة ولايجوز في اي حال تفتيش دار البعثة او حجزها او تفتيش وحجز الامتعة الشخصية الخاصة برئيس البعثة والممثلين الدبلوماسيين وادواتهم الخاصة والمراسلات الرسمية والمحفوظات)). ثم جاءت اتفاقية الهافانا لتؤكد في مادتها

السادسة عشر حظر موظفي الدولة المعتمد لديها من الدخول الى دار السفارة او سكن الممثل الدبلوماسي الا بعد موافقته. وحين نقف على آخر اتفاقية دولية في العلاقات الدبلوماسية وهي اتفاقية فينا لعام ١٩٦١ نجد انها قد سارت نفس المسار ولكن بصيغة اكثر دقة وتفصيلا، فقد جاء في المادة ٢٢ من هذه الاتفاقية التفصيل التالي :

أ- حرمة مقر البعثة مصونة ولايسمح لموظفي الدولة المستقبلة بالدخول اليها الا بموافقة رئيس البعثة.

ب- على الدولة المستقبلة واجب خاص بأتخاذ جميع التدابير المناسبة لمنع اجتياح مقر البعثة او اصابتها بأضرار، ومنع الاخلال بأمن البعثة او النيل من كرامتها.

ج- لايجوز تفتيش مقر البعثة وآثاثها وموجوداتها، ووسائل نقلها، او مصادرتها او حجزها او اتخاذ اي اجراء بشأنها جميعا.
الاان هذا الحظر له بعض الاستثناءات. ومن هذه الاستثناءات حالة نشوب الحريق في دار البعثة الدبلوماسية في وقت يكون رئيس البعثة غائبا. ففي هذه الحالة يجوز للسلطات المعنية اتخاذ كافة التدابير الوقائية للحفاظ على سلامة دار السفارة او المفوضية وسجلاتها ووثائقها. وفي الحالات الاستثنائية الاخرى التي يجوز للسلطات دخول دار السفارة حالة تعرض المبعوث الدبلوماسي لخطر، كأن تحدث في الدار جريمة وعندها يطلب المبعوث مساعدة هذه السلطات.

والحرمة دار السفارة استثناء آخر ولكنه من نوع خاص. وهذا ما يسمى بحق الايواء (Right of Asylum). وحق الايواء هذا مستمد من امتداد الاقليمية واستقلال المبعوث الدبلوماسي. وهو يتضمن قبول اللاجئين الى الدار وايوائهم فيها. ولكن ما نوع هؤلاء اللاجئين؟ هل انهم اللاجئون من مرتكبي الجرائم السياسية ام هم من مرتكبي الجرائم العادية؟ ام كليهما؟ وللأجابة على هذه الاسئلة نقول ان حصانة الدار الدبلوماسية في الماضي تختلف عنها في الوقت الحاضر. فقد كانت الدول حتى بداية القرن الثامن عشر تعترف بحق الايواء لا للمجرمين السياسيين فحسب وانما للمجرمين العاديين ايضا. وكانت العوامل التي تدفعهم الى ذلك عوامل انسانية. وليس هذا فحسب، فلم يكن في الماضي ضمانات قضائية يحافظ عن طريقها على حياة اللاجيء من الاخطار المختلفة التي كثيرا ما تودي بحياته. يضاف الى ما تقدم ان النظام الدكتاتوري في العهود الماضية كان يختلف شدة من دولة لأخرى : فما كان يعد مخالفة بسيطة في دولة ما يعد جنحة في دولة اخرى.

ولكن ايواء المجرمين العاديين في الماضي غالبا ما كان يخلق المشاكل بين الدول. ذلك ان المجرمين العاديين يعتبرون في الواقع فارين من وجه العدالة ويؤدي ذلك الى مطالبة الدولة بهم. واذ كانت النظم الدكتاتورية في الماضي تعرض حياة مثل هؤلاء المواطنين للخطر فأن توفر الضمانات في الوقت الحاضر لدى غلب الدول قد قلل كثيرا من هذه الحوادث اللهم الا في حالات

بعض دول امريكا اللاتينية وآسيا وافريقيا، وذلك لأستمرار نفس الاسباب التي كانت تحدث في اوربا سابقا. حيث لايخفى ان هذه الدول لاتزال تمر بأدوار انتقالية وانقلابات سياسية متكررة الأمر الذي يجعلها تمارس ايواء اللاجئين لضمان حياتهم من التعسف والانتقام من قبل الخصوم الذين يتولون الحكم. فقد اصبح ايواء المجرمين العاديين اليوم من الأمور التي لاتعترف بها اغلب الدول. ويترتب على السفارة الاجنبية حين يلجأ اليها احد المجرمين الفارين من وجه العدالة اخبار السلطات المحلية بشأنه وتسليمه عند طلبه (٦) وبعكس ذلك فقد يؤدي عدم تسليمه الى ان تفرض السلطات الاقليمية محاصرة دار السفارة التي آوت المجرم بغية القاء القبض على ذلك المجرم بالقوة. ويترتب على مثل هذه الاجراءات ان تطلب حكومة تلك الدولة استدعاء المبعوث الدبلوماسي لكونه مخالف للقواعد المرعية بين الدول.

اما بشأن اللاجئين السياسيين فإن ايواءهم ينظم بموجب المعاهدات والاتفاقيات بين الدول. فتنص اتفاقية الهافانا لعام ١٩٢٨ مثلا على ما يلي :

اولا - لايقبل اللاجيء السياسي الا في حالات الضرورة القصوى وخلال المدة الكافية لتأمين سلامته في مكان آخر.

ثانيا - على المبعوث الدبلوماسي ان يخبر فورا السلطات المحلية او الدولة التي ينتمي اليها اللاجيء السياسي.

ثالثا - يحق لحكومة اللاجيء ان تطلب اقصاءه في اقرب وقت.

كما يحق للممثل السياسي [الدبلوماسي] ان يطلب الضمانات اللازمة لتأمين خروج اللاجيء من البلاد بسلام واطمئنان.

رابعا - يحظر على اللاجيء السياسي القيام خلال فترة التجائه بأعمال تخل بالامن العام.

خامسا - ان حكومة اللاجيء السياسي غير ملزمة بتأدية النفقات الناشئة عن التجائه.

اما بصدد معاملة اللاجئين السياسيين فتقضي قواعد العرف الدولي معاملة هؤلاء اللاجئين معاملة حسنة، اذ ان المجرم السياسي، بعكس المجرم الاعتيادي، يسعى لتحقيق اهداف نبيلة، ولايجوز ان يقاسي العذاب بسببها.

ويفسر بعض الفقهاء اعتراف الدول بحق ايواء المجرمين السياسيين على اساس انه عرف محلي. بينما يفسر ذلك فقهاء آخرون بأن هذا العرف ليس بمحلي وانما هو جزء من القانون الدولي العرفي العام الذي تلتزم به الدول المختلفة.

ومن حوادث الالتجاء السياسية المشهورة حادثة التجاء وزير مالية اسبانيا الدوق ربيردا Ripperda وذلك عام ١٧٢٦، الى السفارة البريطانية في مدريد. ولما كانت الحكومة الاسبانية قد اتهمت هذا الوزير بجريمة الخيانة ضد سلامة الدولة فأنها طلبت تسليمه اليها. ولكن ما حدث هو ان رفض السفير البريطاني تسليمه الى حكومته مما ادى الى ان تتخذ الحكومة الاسبانية قرارا بتطويق السفارة البريطانية وأخذه بالقوة. ونتيجة لهذا العمل من قبل الحكومة

الاسبانية احتجت الحكومة البريطانية عن انتهاك حرمة السفارة وطالبت بتقديم الترضية، ولكن امتناع اسبانيا عن تقديم الترضية ادى الى اعلان الحرب بين الدولتين. والمعروف ان القضية لم تسو الا في نهاية الحرب حيث عقدت معاهدة للصلح عام ١٧٣١ والتي قرر فيها الطرفان اسدال الستار على ذلك الحادث.

ومن الامثلة الاخرى، ايواء المفوضية التركية في بودابست عام ١٩٤٩ لرئيس وزراء المجر السابق دي كالي De Cally, وايواء السفارة الانكليزية في بخارست عام ١٩٤٥ رئيس وزراء رومانيا السابق الجنرال راديسكو Radesco.

ومن الحصانات المتعلقة بالمكان هي حصانة المعبد Droit de Chapelle. وتتضمن حصانة المعبد حرية الممثل في ممارسة الشعائر الدينية او اقامة معبد رسمي يديره امام اوقسيس، وكذلك السماح لرعايا دولة المبعوث (٧). الحضور الى ذلك المعبد والاشتراك في الطقوس الدينية والعبادة. ولكن يجوز للدولة المضيفة اصدار بعض التعليمات كأن تفرض على السفارة عدم التظاهر بالمراسيم الدينية خاصة اذا كانت تمثل مذهبا يختلف عن مذهب البلد. على ان مثل هذه التقييدات قد قلت في الوقت الحاضر الى درجة كبيرة بالنظر لأزدياد روح التسامح الديني بين الدول (٨).

اما بالنسبة لحرية انتقال المبعوث الدبلوماسي داخل اقليم الدولة المعتمد لديها فهذا ما يقره القانون الدولي العرفي. ولكننا نجد ان

بعض الدول تفرض بعض القيود على انتقال بعض الدبلوماسيين. واكثر ما يحدث مثل هذا التقييد في الظروف غير الاعتيادية. وحجتها في ذلك المحافظة على امنها واستقلالها. فكما هو معلوم ان سيادة الدولة على اقليمها يفوق كل مبدأ آخر يتعارض معه. ومما يذكر في هذا الباب ان الحرب الباردة التي حصلت بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي. التي بلغت اشدها سنة ١٩٥٢ كانت قد ادت الى ان تفرض الاخيرة على المبعوثين الدبلوماسيين الامريكيين قيوداً لانتقالهم بحيث حددتها بـ ٢٥ ميل فقط خارج مدينة موسكو. ومما يجب معرفته في هذا الصدد ان اي تغيير من دولة ما ضد مبعوث دولة اخرى يقابله في الاغلب معاملة المثل بالمثل.

ومن جملة حقوق المبعوث الدبلوماسي الاخرى المتعلقة بالمكان حق مروره عبر اراضي دولة ثالثة او عدد من الدول الاخرى. وحين نستعرض اراء الفقهاء الكلاسيكيين امثال كروشيوس ودي فاتل وبنكرشوك وفوشيل في حق مرور الدبلوماسي من الدول الواقعة في طريقه الى مقر عمله او في طريق عودته من حيث ان هل للمبعوث في دولة ثالثة نفس الامتيازات والحصانات من الدولة المعتمد لديها. ام اقل منها. نجد ان وجهات نظرهم مختلفة في الموضوع. فمنهم من يرى. وهو يضم عددا من الفقهاء الكلاسيكيين ككروشيوس Grotius وبنكرشوك Bynker shock وجنتيلس Gentilis, ان الناحية القانونية والمنطقية

توحيان القول ان حدود حصانات وامتيازات المبعوث الدبلوماسي تنتهي مع حدود الدولة التي يعمل فيها. اما خارج تلك الدولة، فلا حق للمبعوث الدبلوماسي ان يتمتع بأية امتيازات تجعله يتميز بها عن الفرد الاجنبي العادي. ذلك ان المبعوث في هذه الدول ليست له صفة رسمية، كما ليس له واجب. وبناء على ذلك فأن معاملته في المرور في دولة اجنبية تكون كمعاملة اي مواطن اجنبي آخر، وله ان يلتزم بالتقيّد بكافة القوانين المرعية في ذلك البلد حين مروره، كما عليه ان يحصل على اذن من هذه الدول بالمرور. وهذا بالفعل ما كان عليه الوضع في الماضي بالنسبة لمرور المبعوثين الدبلوماسيين في دولة غير الدولة التي يعتمد لديها. ولدينا من الشواهد ما يثبت ان المبعوثين الدبلوماسيين كانوا يتعرضون لمشاكل كثيرة كالحجز والاعتقال والقتل في بعض الاحوال. كل هذا كان يحدث بسبب عدم اعتراف الدولة الثالثة بأية ضمانات قضائية وغيرها من الضمانات. ففي عام ١٥٧٢ م مثلا اعتقلت السلطات الانكليزية سفير فرنسا في اسكتلنده اثناء مروره بأنكلترا لأسباب تتعلق بالأمن. وقبل ذلك التاريخ وفي عام ١٥٤١ تعرضت حياة سفيرين لفرنسا اثناء مرورهما بالاراضي الايطالية، تعرضت حياتهما للقتل خلال طريقهما الى القسطنطينية وذلك على اثر اوامر صدرت عن السلطات في ميلانو. ولقد حدث هذا لعدم وجود قيود دولية تمنع الدول من ممارستها سلطتها هذه بهذه الدرجة من القسوة. وحين احتجت فرنسا على هذه المعاملة القاسية

دعمت ايطاليا موقفها بآراء فقهاء القانون الدولي آنذاك والتي تؤيد ان السفير المار بدولة اجنبية غير الدولة المعتمد لديها لايملك اية حصانات تميزه عن الفرد العادي. وانه بالامكان تطبيق القانون بحقه اذا كان قد دخل اراضي دولة اجنبية من دون جواز سفر ومن دون علم الحكومة، وان للسلطات ملء الحرية في اتخاذ ما يلزم من اجراءات اذا اقتنعت ان وجوده يهدد سلامة تلك الدولة.

ولكن هذه النظرية القانونية اخذت تتطور بتطور مفهوم الدولة الحديثة واساس علاقاتها مع الدول الاخرى. وقد تجلى ذلك بالموقف الجديد المكون لآراء عدد من الفقهاء وعلى راسهم الفقيه دي فاتل De Vattel والذي يؤكد على ضرورة منح بعض الامتيازات للمبعوثين الدبلوماسيين اثناء مرورهم بأراضي دولة اجنبية: منح المبعوث الدبلوماسي حق المرور البري (Inno-cent Passage). من جميع الدول التي ترتبط بروابط الصداقة مع دولة المبعوث. ومنها ايضا المحافظة على حياة المبعوث ومعاملته بما يليق بمنصبه. اذ ان مخالفة ذلك تعتبر مخالفة صريحة لقواعد القانون الدولي العام الذي ينظم العلاقات القانونية بين الدول (٩) . وقد ايد هذا الرأي عدد آخر من الفقهاء الذين عاصروا De Vattel او جاءوا بعده امثال ويتون Wheaton وجنيه Genet وفوشيل Fauchille الامر الذي ساعد على استقرار هذا المبدأ بين الدول.

وبدخول القرن التاسع عشر اصبح موضوع ((حق المرور

البريء)) من القواعد التي تسير بموجبها الدول كافة. وكنتيجة منطقية لهذا المبدأ وجدت الدول كذلك ان مرور المبعوث الدبلوماسي من دولة ثالثة لابد وان يشفع ببعض الحصانات. وعلى هذا الاساس بدأت الدول تطبق مبدأ الاعفاء من القضاء للدبلوماسيين الذين يمرون بالدول الصديقة. ولدينا من الامثلة العديدة التي اصدرت بها محاكم الدول المختلفة قرارات تؤيد تطبيق هذا المبدأ. ونذكر من هذه قرار احدى المحاكم الفرنسية عام ١٨٤٠ الذي قضى بالامتناع عن سماع دعوى كانت مرفوعة ضد القنصل الامريكي في جنوه والذي كان يمر عبر الاراضي الفرنسية، كونه يتمتع ببعض الامتيازات الدبلوماسية، ونذكر كذلك اهمال محكمة استئناف نيويورك في سنة ١٨٣٩ وفي سنة ١٨٩٨ طلب استقدام مبعوثين دبلوماسيين كانوا مارين في مقاطعة نيويورك.

اما منذ بداية القرن الحاضر الى اليوم فقد توسع موضوع تمتع الدبلوماسيين بالحصانات الدبلوماسية عن مفهومه في السابق بحيث اصبح لايقتصر على الاعفاء، من القضاء المحلي فحسب وانما على الضمانات الاخرى. وقد جاء مثل هذا الاعتراف تارة في قوانين الدول الداخلية وتارة في الاتفاقات والمعاهدات ذات الصفة الدولية.. فقد اتت اتفاقية ألهافانا عام ١٩٢٨ (١٠) بصورة تمنح المبعوثين الدبلوماسيين الذين يمرون بدولة ثالثة كافة الحصانات التي يتمتعون بها اعتياديا. وقد جاءت المادة الثالثة والعشرون من هذه الاتفاقية مؤكدة على ان اعضاء البعثات الدبلوماسية الذين

يمرون من الاقطار الواقعة في طريقهم او عودتهم من اقطارهم او الاقطار التي هم معتمدون لديها، لهم في هذه الاقطار نفس الحصانات والامتيازات التي يتمتعون بها في الاقطار الموفدين اليها بشرط ان يخبروا رسميا الدولة ذات الشأن. وكما يتضح من هذه الاتفاقية فأن حصانات وامتيازات الدبلوماسيين لم تقتصر على الحصانات القضائية فحسب وانما على جميع الحصانات المعترف بها للمبعوثين الدبلوماسيين في الدول التي يعتمدون لديها. كما يتضح ايضا ان هذه الحصانات لاتمنح، الا بعد ان يخبر موظف البعثة بمروره عبر اراضي تلك الدولة. ولايخفى ان مثل هذه الاتفاقية شملت جميع الدول الامريكية في القارتين وعددا آخر من الدول التي تتعامل مع هذه الدول. ومن الاتفاقيات الاخرى التي اقرت بمبدأ منح كافة الامتيازات والحصانات للمبعوثين الدبلوماسيين اثناء مرورهم بأراضي الدول غير المعتمدين لديها اتفاقية لاترنا Laterna التي عقدت بين دولة الفاتيكان وايطاليا عام ١٩٢٩. فقد قضت هذه الاتفاقية على منح كافة الامتيازات للمبعوثين الدبلوماسيين المارين بأراضيها. ضمن الحدود التي يقررها القانون الدولي. وقد جاء بالاضافة الى ذلك سريان تطبيق هذا المبدأ حتى في حالة الحرب. ولم يقف الامر عند حدود هذه الاتفاقية وانما اخذت الاتفاقيات الاخرى تؤكد على هذه الحصانات والامتيازات. وبأبرام اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية التي اقرها مؤتمر الامم المتحدة عام ١٩٦١ جاءت التأكيدات بشأن الامتيازات

والحصانات في الدول غير المعتمدة، بصورة لم يبق فيها اي لبس او ابهام (١١).

والسؤال الممكن اثارته هنا هو هل ان مبدأ الامتيازات والحصانات يختلف في حالة التطبيق بالنسبة للدول والظروف المختلفة ؟ والجواب على ذلك نعم. فالمبدأ الذي يحكم في منح الامتيازات والحصانات للدبلوماسي في دولة ثالثة في الحاضر هو ان الدول كافة تقر اغلب الامتيازات الممنوحة للدبلوماسيين في البلد الذي يعملون فيه. ولكن ما يجب معرفته هو اختلاف الدول الناشيء من خلال التطبيق والمتسبب من احوال مختلفة لاتنطبق على المبدأ العام. فقد تكون هذه الاحوال ناشئة من مهمة المبعوث نفسه او من موقف الدول المعنية تجاه الدول الاخرى. فأذا كان المبعوث الدبلوماسي في طريق عبر اراضي دولة ثالثة يستوحي القيام بعمل رسمي، فعند ذلك يمنح هذه الامتيازات. اما اذا كان مارا بصفته الشخصية، فهذا يتوقف على رغبة الدول بتطبيق المبدأ العام او عدمه. فقسم من الدول تمنح الامتيازات حتى اذا كان المبعوث مارا بصفته الشخصية. بينما القسم الآخر لايمنح ذلك. وهناك قسم ثالث من الدول يمنح الامتيازات والحصانات للمبعوثين الدبلوماسيين على اساس المجاملة وذلك اثناء توقفهم بصورة مؤقتة بغية الاستراحة وحتى السير في المهمة الرسمية، وفيما عدا ذلك يعامل معاملة شخصية.

اما في الاحوال غير الاعتيادية فأن معاملة الدبلوماسيين تختلف

بحسب مركز الدولة وموقفها تجاه غيرها. فالممثل الدبلوماسي لدولة حيادية مثلا تختلف عن معاملته اذا كان ممثلا لدولة محتلة.

كذلك اذا كانت الدولة المعنية في حالة حرب مع دولته او دول اخرى. ولكل من هذه الحالات عدد من الشواهد التي تبين كيف طبقت الدول المختلفة هذا المبدأ. ففيما يخص الدولة المحتلة وما لذلك من علاقة بالمبعوثين ونسيين المقيمين على اراضيها نذكر حادثة احتلال المانيا في الحرب العالمية الاولى اللوكسمبرك المحايدة. فبعد ان تم الاحتلال طلب وزير فرنسا من لوكسمبرك البقاء مع تمتعه بكافة الحصانات الدبلوماسية. طالما ان اللوكسمبرك دولة محايدة. الا ان دولة الاحتلال، وهي المانيا، رفضت ذلك وامرت بعودته الى بلاده مجيبة الدولة التي مثل فرنسا فيها قد فقدت سيادتها بعد عملية الاحتلال. اما اذا كان المبعوث نفسه يمثل دولة حيادية، فيتوقف ذلك على نوع العلاقة ووجودها بين الدولة المحتلة والدولة المحلية. على ان المبدأ العام فيما يخص دول الاحتلال هو انها غير ملزمة بمنح الحصانات لأية دولة تشاء حتى الدول المحايدة منها. وطبيعي ان الدبلوماسيين المارين بدولة محتلة لابد وان يخبروا في هذه الحالة الدولة القائمة بالاحتلال للأذن لهم بالمرور في تلك الارض المحتلة.

ومن اشد الاحوال غير الاعتيادية هي حالة الحرب. وفيما يتعلق بمبعوثي دولتين اعلنت الحرب بينهما، فأن القانون الدولي يلزمهما بأستمرار منح الحصانات الدبلوماسية بالتقابل حتى بعد اعلان

الحرب والى ان يستطيع الممثل مغادرة القطر. وليس هذا فحسب، فأن على الدولة المضيفة العمل على المحافظة على حياة المبعوث وبذل المساعدة له بالتعاون بتهيئة كافة التسهيلات اللازمة لسفره بصورة تليق وكرامته. هذا من جهة، ومن الجهة الاخرى، فأن الدولة التي هي في حالة حرب بأمكانها القاء القبض على المبعوثين الممثلين لدولة عدّوة اينما وجدتهم خارج اقليمها. ويستثنى من ذلك حالة وجود مبعوثي الاعداء على ظهر سفينة محايدة. اذ ان قوانين البحرية لاتجوز اعتقال او القاء القبض على المبعوثين لدولة عدوة.

اما فيما يتعلق بالمبعوث الدبلوماسي الذي يمر في دولة هي في حالة حرب فمما لاشك فيه ان تلك الدولة ملزمة بحسب قواعد القانون الدولي يمنحه الحصانات اللازمة بقدر استطاعتها، بحيث تؤمن على مروره بطريقة سليمة، هذا بشرط ان يحصل المبعوث على موافقتها. ولدينا من السوابق مايؤكد هذه القاعدة. ففي اثناء الحرب العالمية الاولى مثلا، عندما طلبت الولايات المتحدة استدعاء المستر دمبا Dumba السفير النمساوي لديها، فأنها طلبت في عين الوقت من دول الحلفاء منحه حق المرور البرىء على اعتباره ممثلا لدولة محايدة. وقد ووفق على هذا الطلب من قبل دول الحلفاء.

حدود الامتيازات والحصانات الدبلوماسية بالنسبة للزمان

ويقصد بحدود الامتيازات والحصانات بالنسبة للزمان المدة الزمنية التي يتمتع اثناءها المبعوث بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية. والامتيازات والحصانات من حيث الزمان ذات اتصال مباشر يعمل المبعوث الدبلوماسي فهي من حيث المبدأ تبدأ بأبتداء عمل المبعوث الرسمي وتنتهي بإنتهائه. واما من حيث التطبيق فقد جرى التعامل الدولي تفسير هذا المبدأ بصورة مرنة. فقد وجدت الكثير من الدول عن طريق تعاملها مع غيرها ان الأخذ بما جاء به فريق من الفقهاء الدوليين من ان عمل المبعوث لايمكن ان يصبح رسميا الا بعد تقديم وثائق اعتماده امر تكتنفه بعض الصعوبة. ولذلك فقد اخذت بما جاء به فريق آخر من الفقهاء الدوليين الذين اعتبروا ان الامتيازات والحصانات تبدأ من تاريخ دخول المبعوث الدبلوماسي اراضي الدولة المستقبلة : اي قبل تسليم وثائق اعتماده.

وأزاء ماتقدم فأن معهد حقوق هارفرد أقر في المادة السادسة عشر من الاتفاقية التي تقدم بها عام ١٩٣٢ قرارا توفيقيا يهدف الى ان : ((تمنح الدولة المستقبلة اعضاء البعثة الدبلوماسية واعضاء اسرهم والمواطنين الاداريين، الامتيازات والحصانات المبينة في هذه الاتفاقية وذلك اما في وقت دخولهم اراضي الدولة المستقبلة، او من تاريخ حصولهم على الصفة الرسمية اذا سبق ان كانوا

موجودين في اراضيها.))

وهكذا جاءت اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ لتثبت في مادتها الـ (٣٩) الفقرة (١) هذا المبدأ التوفيقي بالصيغة التالية : ((كل شخص ذي حق بالحصانات والامتيازات يستفيد منها منذ دخوله اراضي الدولة المستقبلة للألتحاق بمقر عمله او منذ تبليغ تعينه الى وزارة الخارجية او الى وزارة اخرى متفق عليها، اذا سبق ان كان موجودا في اراضي هذه الدولة)).

ويقضي العرف الدول كذلك بأستمرار منح الحصانات الى حين انتهاء عمل المبعوث في البعثة او الى ما بعد انتهاء عمله لفترة مناسبة يستطيع معها العودة الى بلاده. وهذا ما اوضحته الفقرة الثانية من المادة (٣٩) ذاتها حيث تشير الى انه : ((لدى انتهاء مهام الشخص المستفيد من الامتيازات والحصانات، فأنها تتوقف عادة في لحظة مغادرته البلاد، او عند انتهاء مهلة معقولة تمنح له لهذه الغاية.)) ويشمل هذا كل من حالة الحرب والسلم.

ففي حالة السلم يجري تقدير المدة على اساس المدة المحددة للألتحاق والمقيدة بنظام الدولة الموفدة، الا اذا حدثت بعض الحالات الاستثنائية التي تستدعي تأخير انفكاك المبعوث. اما في حالة الحرب، فكما اشرنا سابقا، فأن العرف الدولي يقضي بسهر الدولة المضيفة على المحافظة على شخص المبعوث وحراسته وابداء كافة التسهيلات الخاصة بسفره. هذا وان انتهاء مهام المبعوث الدبلوماسي يضم من بين ما يضم النقل او الفصل او الطرد او الاحالة على التقاعد او الوفاة او قطع العلاقات او اعلان الحرب وهو ما سيأتي بحثه.

هوامش الفصل الثامن عشر

(١) انظر بشأن المصطلحات، اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ (المادة الاولى) -

(٢) اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ مادة (٣٧) فقرة (٢)

(٣) المصدر السابق نفسه.

(٤) المصدر السابق مادة (٣٣) فقرة (٢ - ٥)

(٥) المادة ٣٧ فقرة ٤ من الاتفاقية

(٦) يجب ان يميز هنا بين الشخص الفار من هياج الغوغاء وهو اللاجيء السياسي وبين الشخص الفار من وجه العدالة وهو المجرم الاعتيادي. وعلى هذا التمييز فأن بعض الدول كالولايات المتحدة الامريكية، على الرغم من انها لاتقر بايواء المجرمين الا انها تسمح بالالتجاء للشخص الفار من الغوغاء لمدة مؤقتة حفظا على حياته. انظر Fenwick مصدر اتى ذكره سابقا، ص (٤٧٣) وللحصول على التفاصيل الكاملة حول الموضوع انظر Feller & Hudson : Diplomatic & Consolar Laws. and Regulations الجزء الثاني

(٧) انظر Pradeir-Fode're', Caus de droit Diplomatic II. p.267.

(٨) انظر Stuart مصدر سبق ذكره، ص (٢٣٠)

(٩) انظر. الجزء الاول ص (٣٨٩)

Haleck, Interna· .onal Law.

(١٠) انظر اتفاقية الهافانا عام ١٩٣٨ في :

Six Int. Conference of American States

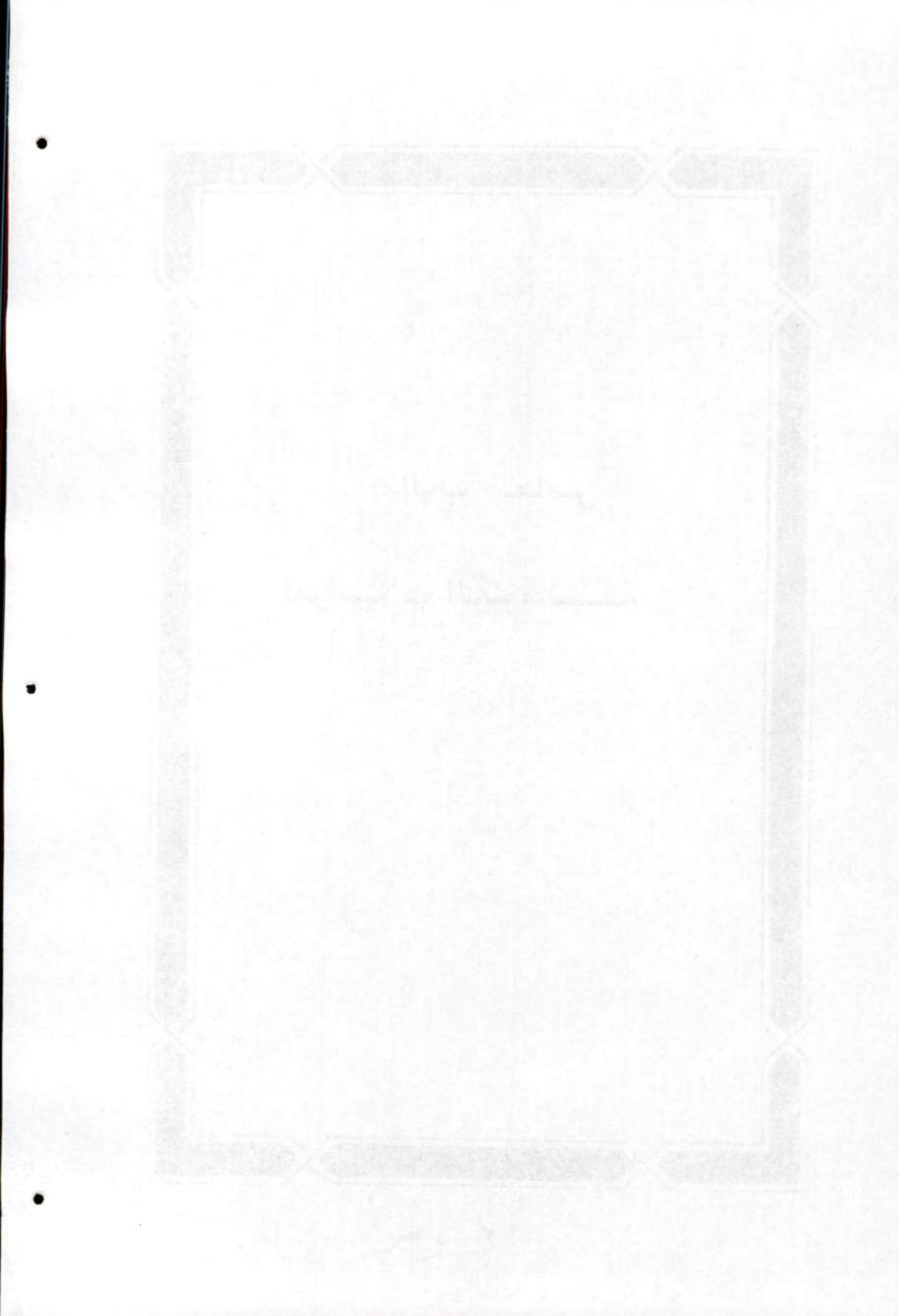
المادة (٢٣)، كذلك الملحق الخاص بها في آخر الكتاب.

(١١) جاء في المادة ٤٠ فقرة ١ من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ ما يلي : ((اذا مر الممثل الدبلوماسي او من وجد في اراضي دولة ثالثة منحته تأشيرة على جواز سفره اذا كان ذلك ضروريا بغية الذهاب لتولي مهام عمله او للحاق بمنصبه او العودة لبلاده. تمنحه الدولة الثالثة الحرمة وكل الحصانات اللازمة التي تمكنه من المرور او من العودة لبلاده كما تعامل نفس المعاملة اعضاء اسرته المرافقين له الذين يتمتعون بالمزايا والحصانات او الذين يسافرون منفردين عنه للحاق به او للعودة لبلادهم.))



الباب الخامس

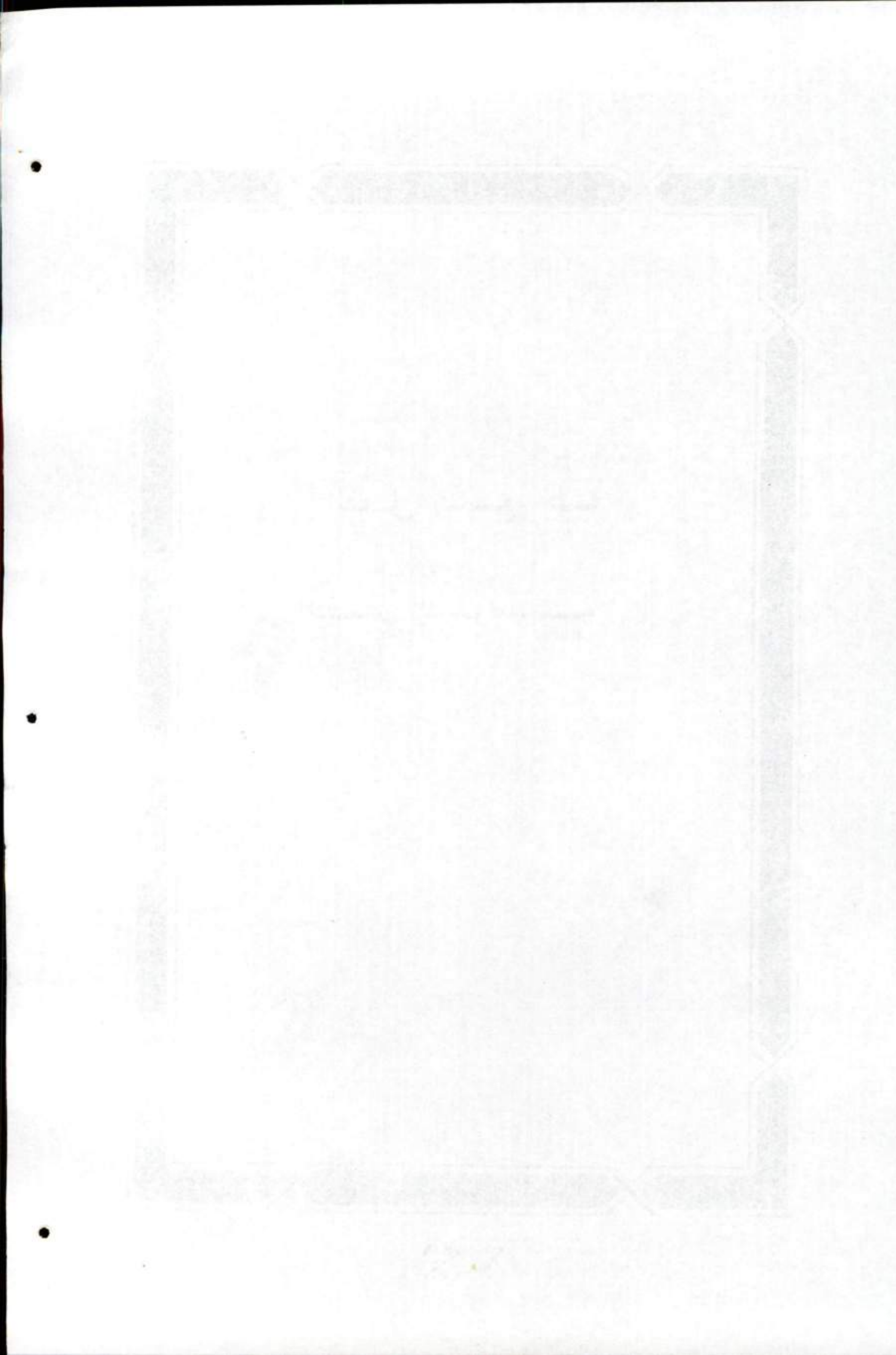
المراسلات الدبلوماسية





الفصل التاسع عشر

اللغة الدبلوماسية



الباب الخامس
المراسلات الدبلوماسية

الفصل التاسع عشر

اللغة الدبلوماسية

طبيعة اللغة الدبلوماسية وسماتها العامة

يتفق الخبراء في الدبلوماسية واساتذتها المتضلعون فيها على ان الدبلوماسية علم وفن في آن واحد. فهي علم لكونها تستند على دراسة واجادة نواحي معينة من المعرفة. تلك المعرفة التي تقوم على قواعد وقوانين واصول، تميز وتقرر الاختصاص عن غيره. ولكون الدبلوماسية فنا بجانب انها علم، يجعل من الدبلوماسية مهنة دقيقة وحساسة. ذلك ان المعرفة النظرية والقواعد الدبلوماسية لايجعل من الدبلوماسي اختصاصيا حقيقيا ما لم يستطع اجادة فن تطبيقها، اجادته وابداعه وحسن تصرفه المستند على الذكاء. وبعبارة واحدة : مدى اتقان الدبلوماسي فن الحديث وفن المراسلة اللذين يطلق عليهما ((اللغة الدبلوماسية))

فاللغة الدبلوماسية، أذن، هي اللغة التي يستخدمها الدبلوماسيون

بالفعل سواء أكان ذلك في حديثهم او في مراسلاتهم الدبلوماسية. فالدبلوماسيون يستخدمون في الاحاديث الشفهية التي تدور بينهم اثناء المقابلات والاحتفالات والاجتماعات الخاصة او في مراسلاتهم، يستخدمون لغة احسن ما يمكن ان توصف به انها لغة مؤدبة، لغة مليئة بالعبارات المنمقة والمتزنة.وقد يقال، ان مثل هذه اللغة المنمقة، لاتكون ذات معنى طالما انها تستخدم في كل المناسبات ومع الصديق ومع غيره وفي حالة السلم والحرب. وعليه فلا يمكن الاستناد عليها وفهم مضامينها بصورة حقيقية طالما انها مجاملة اكثر من اي شيء آخر. ولكن هذا النقد، لايمكن ان يطغى على الغاية الحقيقية لمهمة الدبلوماسي، وهي انها مهمة تلطيفية ودية، مهمة يكون صاحبها آخر من يقر العداء والتصادم والحرب بين الامم. فهو اذن رسوَل الصداقة والود والسلام ويريد ان يكون كذلك حتى في الوقت الذي تكون فيه الحرب قائمة بين دولته والدولة الاخرى.

وتحقيقا لما تقدم، فأن الدبلوماسي يسعى دوما الى استخدام العبارات المتزنة والمدروسة. وبطبيعة الحال فأن لغة هذه معاييرها تكون لغة حذرة يقظة، اي انها تستخدم الالفاظ والعبارات التي لاتثير الآخرين. وبناء على هذا الحذر وهذه اليقظة، فالدبلوماسي عندما يكون مضطرا الى الاعراب عن وجهة نظر بلده، المشيرة الى تدهور في العلاقات بين البلدين، فأنه يعرب عن كل ذلك بأستخدامه العبارات الدبلوماسية التي فيها كثير من التورية، وبعض

الوصف الدقيق للأضطراب واساءة العلاقات، ولكنها في عين الوقت لاتتجاوز حدود الغضب.

ومن الامثلة على اللغة الدبلوماسية المليئة بعبارات التورية، والتصريحات التي تصدر من افواه الدبلوماسيين القول مثلا ((ان حكومتي لاتستطيع ان تقف مكتوفة اليدين تجاه...)) والتي يقصد فيها ان حكومة الممثل الدبلوماسي سوف تتدخل بالتأكيد بصورة فعلية في الامر. او حين يصدر من ممثل دبلوماسي عبارة : ((ان حكومتي تنظر الى الامر بقلق شديد))، اي انه يريد ان يعطي اشارة الى ان الدبلوماسي لايريد ان يقول هذا ((انذار)) وانه لايريد ان يستخدم لغة تشير الى ((التهديد)). ولكن مفهوم ما يريده يتحقق لديه. واذا كانت عبارة ((القلق الشديد)) تعطي مفهوم الانذار فأن عبارة ((اعادة النظر بأهتمام في الموقف)) تعطي معنى ان العلاقات قد ساءت بالفعل وقد يؤدي الاستمرار على نفس الخطة الى قطع العلاقات. وحين لاتهتم الدولة المقابلة بكل هذا، فقد يلجأ الممثل الدبلوماسي الى التصريح ((انه اذا حدث كذا، فستعتبره الحكومة التي يمثلها عملا غير ودي،)) اي انه يريد ان يهدد الدولة بالحرب التي تعقب قطع العلاقات. وما يجب ذكره في هذا المقام، هو ان اي خطأ في استعمال التعابير، قد يؤدي الى تدهور العلاقات بدلا من تحسنها، ومعنى هذا ان عمله الدبلوماسي يعتبر فاشلا.

اللغات الدبلوماسية السائدة عالميا

لقد ظلت اللغة اللاتينية هي اللغة الدبلوماسية العامة السائدة Linga Franca (١) حتى اواخر القرن السابع عشر. فقد ظلت هذه اللغة طوال قرون عديدة لغة التحدث والمراسلات الدبلوماسية حتى ان كتاب كروشيوس (ابو القانون الدولي) والموسوم بـ قانون الحرب والسلم كان قد كتب بتلك اللغة الدبلوماسية العامة. ومما يذكر ايضا ان معاهدة ويستفاليا Westiphalia لعام (١٦٤٨) كانت قد كتبت باللغة اللاتينية.

ولكن محاولة الفرنسيين في بداية القرن الثامن عشر لجعل لغتهم اللغة الدبلوماسية العالمية، على اثر تحسن مركزهم الدولي، مكن من ان تحل الفرنسية محل اللاتينية، ولتكون اللغة الدبلوماسية العالمية على الرغم من اعتراض بعض الدول. وبدخول القرن التاسع عشر، ثبتت اللغة الفرنسية اقدامها، فأصبحت هي اللغة الدبلوماسية في مؤتمر فينا عام ١٨١٥ ومؤتمر باريس ١٨٥٦ . ولايخفى ان دقة اللغة ذاتها، بالاضافة الى ماتقدم، كان من العوامل المساعدة على ذلك.

وقد ظلت اللغة الدبلوماسية كذلك الى سنة ١٩١٩ حيث اقترح المتفاوضون في مؤتمر باريس في ذلك العام اعتبار اللغة الانكليزية على قدم المساواة مع الفرنسية. وقد تم الامر كذلك حين جرى الاتفاق على عقد معاهدة فرساي، (وغيرها من المعاهدات التي

ابرمت في ظل عصبة الامم) حيث اشار ايضا الى اعتبار الفرنسية والانكليزية لغتين رسميتين. ولايخفى ان اللغة الانكليزية بعد عدد قليل من السنين اخذت ترجح كفتها على اللغة الفرنسية وذلك بتعاظم مركز الولايات المتحدة الامريكية اثر خروجها من عزلتها، وازدياد مشاركتها في الشؤون العالمية بدأ من الرئيس ويلسون الذي قدم نقاطه الاربع عشرة لتكون سياسة بلاده الدولية في المجالات السياسية والاقتصادية الامر الذي زاد من تعزيز مكانتها ومركزها الدولي. حتى اصبحت بعد الحرب العالمية الثانية في ظل هيئة الامم المتحدة ١٩٤٥ التي اتخذت من مدينة نيويورك مقرا لها اللغة الرسمية العالمية السائدة والى جانبها اللغة الفرنسية كلغتين للعمل والمناقشات الدبلوماسية (٢)، على الرغم من ان الهيئة اقرت خمسة لغات رسمية عالمية هي: الانكليزية والفرنسية والروسية والاسبانية والصينية. ومازال هذه اللغات هي اللغات الرسمية المعمول بها في هيئة الامم المتحدة. ومما يدعو الى استخدام هذه اللغات الخمس بصورة عملية هو اختراع الجهاز الذاتي الذي يترجم آنيا: الى اللغة المطلوبة. الا ان ما حدث في السنين الاخيرة هو ان اللغة العربية اخذت مكانتها العالمية كلغة سادسة بحيث ان قرارات الهيئة ونشراتها اصبحت تصدر باللغة العربية ليس عن المنظمة العالمية حسب وانما عن وكالاتها المتخصصة التي تأتي في مقدمتها منظمة اليونسكو.

اللغات الدبلوماسية العالمية واللغات الوطنية

لقد أزداد عدد الدول المستقلة منذ الحرب العالمية الثانية، نتيجة لخروج الكثير منها من هيمنة الاستعمار. وبدلا من استمرار هذه الدول المستقلة حديثا لغة الدولة المستعمرة السابقة، فإنها لنمو شعورها الوطني والقومي (عدا البعض من الدول الافريقية استثناء) اخذت تستخدم لغتها القومية او الوطنية في معاهداتها ومؤتمراتها واجتماعاتها الدولية اضافة الى احدى اللغات الرسمية الخمس لهيئة الامم المتحدة.

والواقع ان ما يجري في عالم اليوم هو ان الأمر لم يعد يقتصر على لغة كل دولة الوطنية وانما نشأت كتل من الدول تستخدم لغة مشتركة في مؤتمراتها واجتماعاتها ومعاهداتها، بناء على روابطها التاريخية والثقافية والحضارية. ومن الامثلة على ذلك الكتلة العربية التي تستخدم اللغة العربية والكتلة الامريكية اللاتينية التي تستخدم اللغة الاسبانية والكتلة الشيوعية التي تستخدم اللغة الروسية ورابطة الكومنوليث التي تستخدم اللغة الانكليزية اضافة الى اللغة الوطنية.

وما يمكن استخلاصه مما تقدم هو انه اذا كانت الدول في العصور الماضية تستخدم لغة واحدة كاللاتينية او الفرنسية او الانكليزية، فأنها في عصرنا الحاضر تستخدم لغتها الوطنية او القومية او الاقليمية جنبا الى جنب مع اللغات العالمية والتي تتقدمها الانكليزية فالفرنسية لكونهما اصبحتا لغتا عمل دوليا.

اصول المراسلة بين وزارة الخارجية ـ والبعثات الدبلوماسية المعتمدة لديها

سبق وان تحدثنا في مكان سابق من هذا الكتاب ان للدبلوماسية قواعد وأصول جرى العرف الدولي على الأخذ بها. وهذه القواعد والاصول تنطلق من طبيعة الدبلوماسية التي تسعى الى خلق جو من الود بين الدول بأستخدام الوسائل التي تعمل على تحقيقها. وتأتي هذه القواعد والاصول ضمن اطار البروتوكول والاتيكيت والمجاملة.

والسؤال الآن الذي يتصل بموضوعنا بصورة مباشرة هو ما هي القواعد والاصول الدبلوماسية التي تقتضيها المراسلات بين وزارة خارجية دولة ما وبعثة دبلوماسية ما معتمدة لديها.

فمن جملة الاصول التي تقضيها المجاملة الدبلوماسية بين الدول هي ان تراعي البعثة الدبلوماسية وزارة خارجية الدولة المضيفة اللغة التي تخاطب بها وزارة الخارجية البعثة الدبلوماسية. فأذا ما خاطبت وزارة الخارجية احدى البعثات المعتمدة لديها بأحدى اللغتين العالميتين الاكثر استخداما في العقود الاخيرة من القرن العشرين وهما الانكليزية او الفرنسية فأنه من باب اللياقة ان تخاطب البعثة الدبلوماسية بنفس اللغة المخاطبة بها. كما انه من باب المجاملة واللياقة ان الدول التي تنتمي الى رابطة اقليمية كدول الكومنوليث او الدول الناطقة بالفرنسية ان تتخاطب فيما

بينها باللغة المشتركة كالانكليزية في حالة دول الكومنوليث والفرنسية في حالة الدول الناطقة بالفرنسية بدلا من اللغة الوطنية.

ثمة ناحية اخرى تقتضيها طبيعة العلاقة الثقافية بين الدول. فأذا كانت دولتان تتحدثان بنفس اللغة الرسمية فأنه من طبيعة الاشياء ان تتخاطبا باللغة الرسمية ذاتها. فأي قطر عربي مثلا يخاطب شقيقه القطر العربي الآخر بلغتها العربية الرسمية الواحدة. ومثل هذه الحالة تقضيها الروابط الثقافية والحضارية اكثر منها المجاملة الدبلوماسية.

ومن ضمن قواعد البروتوكول الدولي ايضا هي انه اذا استخدمت وزارة خارجية الدولة المضيفة لغتها الوطنية الرسمية مع احدى البعثات الدبلوماسية المعتمدة لديها، فأنه من باب البروتوكول ان ترفقها بصورة مترجمة الى احدى اللغات الدبلوماسية الدولية، وان تكون اجابة البعثة الدبلوماسية المعتمدة اما بلغتها الوطنية مع صورة مترجمة الى احدى اللغات الدبلوماسية العالمية او بأحدى اللغات الدبلوماسية الدولية الشائعة الاستعمال كالانكليزية او الفرنسية.

الرسائل المتبادلة بين رؤساء الدول

من المفيد الى ان نعيد الى الأذهان ان رؤساء الدول يمثلون اعلى شخصية دبلوماسية في دولته على الرغم من كل التطورات التي مرت بها الشعوب والدول من تغيرات في انظمة الحكم وما صاحب ذلك من قيود دستورية على صلاحيات هؤلاء الرؤساء.

ولما كان رئيس الدولة اعلى شخصية دبلوماسية في دولته، من هنا تصبح مكانته لدى الدول الاخرى، امراً مهماً بالنسبة لدولته.. وحينما نقول ان رئيس الدولة هو اعلى شخصية دبلوماسية في دولته، فإن ذلك يعني انه الممثل الاول لدولته لدى الدول الاخرى. وهذه الصفة التمثيلية تشمل جميع روساء الدول بمعزل عن القابهم. ويتفق فقهاء القانون الدولي والدبلوماسي بالذات ان العلاقة بين الرؤساء تقوم على اساس الاحترام المتبادل. ويتمثل مبدأ الاحترام المتبادل اول ما يتمثل في احترام اشخاص رؤساء الدول. واهم سمة، وكما ألمحنا في مكان سابق من هذا الكتاب، في هذا الاحترام هو انه يقوم على مبدأ المساواة بين الدول. وان مبدأ المساواة هذا قد جاء نتيجة التجارب الطويلة التي مرت بها الدول، بحيث وجدت ان السلام الدولي لايمكن ان يحصل الا بقبول مبدأ المساواة بينها. وعلى هذا النحو جاء ميثاق هيئة الامم المتحدة مؤكداً على هذه المساواة بين الدول جميعا. ومن مظاهر هذه المساواة التي اقرها الميثاق هو ان التصويت يتم على اساس

ان لكل دولة صوتا واحدا. ومن مظاهر هذه المساواة ايضا، هو ان ترتيب الدول في سجلات هيئة الامم المتحدة يقوم على اساس النظام الابجدي الذي تذوب فيه اية اعتبارات للتفرقة بين الدول.

ان اهم ما يجب توضيحه بالاضافة الى ماتقدم، ان المعنى التفصيلي لعبارة ان رئيس الدولة هو اعلى شخصية دبلوماسية في دولته ينطلق من كونه المتحدث الاول بأسم دولته في الخارج وهو المسؤول الاعلى عن ارسال وقبول المبعوثين الدبلوماسيين وابرامه وتصديق المعاهدات واعلانه الحرب والسلم والهدنة.

وفي ضوء ماتقدم تصبح الرسائل التي يتبادلها مع الرؤساء الآخرين تأخذ طابعا خاصا ومتميزا. ان اقل ما يمكن ان توصف به هذه الخاصية المتميزة في المراسلات مع الرؤساء الآخرين هي انها تأخذ بنظر الاعتبار ان الخطاب موجه لأعلى شخصية سياسية ودبلوماسية. ومن هنا فأن المراسلة مع اعلى شخصية سياسية ودبلوماسية لدولة ما من اعلى شخصية سياسية ودبلوماسية لدولة اخرى لابد وان تكون ذات مقدمات وعبارات وختام يتناسب ومقامها اولا. اضف الى ذلك ان هذه الخطابات تختلف من مناسبة لأخرى. فخطاب اعتماد سفير يختلف عن خطاب استدعائه. كما ان خطاب التفويض بالصلاحيات هو غير خطاب مناسبة التهنئة وكذلك التعزية. ثم ان خطاب حضور مؤتمر للقمة هو غير خطاب الزيارة.

ان التعامل بين الدول عبرالزمن الطويل الذي يمتدالى قرون بعيدة قد كون تقاليد واعراف دبلوماسية لكل مناسبة، وعبارات

دبلوماسية لائقة بهذه المناسبة او تلك واوقات كل منها.

وصفوة القول، ان تبادل الخطابات بين رؤساء الدول تضع تقديرات دقيقة في اعتبارها لعل من اهمها اضفاء العبارات اللائقة التي تعبر عن اسمى درجات التقدير والاحترام المتقابل، والمجاملات التي تناسب المقام والحرص على الوقت الذي تحصل فيه المناسبة، وكل ذلك من اجل تحقيق هدف سام الا وهو اقامة العلاقات الحميمة القائمة على الود والمجاملة التي تعبر عن أصدق المشاعر. ان تحقيق هذا الهدف يعني في ادق معانيه اقامة صداقة حميمة بين الرؤساء التي تعكس بدورها على أقامة صداقة تضفي الى الانسجام والتعاون بين الدول.

ولابد من الاشارة هنا الى الجوانب او بالاحرى اهم المجالات التي تتم فيها المراسلات بين روساء الدول لعل من المفيد الوقوف على بنموذج لكل مجال منها كي تظهر امامنا الصورة الفعلية التي تتم فيها المراسلة.

نماذج لبعض المخاطبات الدبلوماسية بين رؤساء الدول

واول مجالات المراسلة تلك التي تبدأ بأقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدول. وفي هذه المناسبة فأنه لابد من ان يرسل لرئيس الدولة الذي تقرره حكومته ترشيح سفير معتمد لدولته. وعادة ما يأخذ خطاب اعتماد سفير الشكل المتعارف عليه دوليا والمتمثل بالآتي :

[١]

نموذج خطاب اعتماد سفير (عراقي)

بسم الله الرحمن الرحيم

رئاسة الجمهورية

من : رئيس الجمهورية.... العراقية

الى : رئيس الجمهورية.... (ملك ...)

صديقنا الحميم

رغبة منا في اطراد علاقات الود والصداقة التي تربط، لحسن الحظ بين بلدينا، فقد اخترنا.... ليكون لنا سفيرا فوق العادة ومفوضا لدى سيادتكم (او جلالتكم)

ان ما عرفناه في ... من دراية واخلاص ليملأ نفسنا ثقة بأنه سيقوم بما عهدنا اليه على الوجه الامثل، وانه سيحظى بتقدير سيادتكم (او جلالتكم)

لهذا نرجو سيادتكم (او جلالتكم) ان تتفضلوا فتمنحوا ... تأييدكم وتولوه ثقتكم في كل ما يحمله اليكم عنا، ولاسيما عندما يعرب لكم عما نكنه لشخصكم من تقدير كبير وما تتمناه لبلادكم الصديقة من تقدم وازدهار.

كتب في بغداد في اليوم...من شهر...سنة...الهجرية

الموافق لليوم ...من شهر...سنة...الميلادية

وزير الخارجية	صديقكم الوفي
(التوقيع)	(التوقيع)

(عن الموسوعة الدبلوماسية لوزارة الخارجية العراقية).

ومن ضمن ما يتم بين الرؤساء من مراسلات تلك التي يستدعي فيها السفير المعتمد لأسباب مختلفة قد تكون انهاء خدماته او نقله لتولى منصب آخر او للحصول على معلومات دقيقة أزاء موضوع معين اثر اختلاف في وجهتي نظر الدولتين او غير ذلك من المواضيع. والمعروف ان استدعاء او سحب السفير يقابل عادة (خاصة في حالة توتر العلاقات) بالمثل.

[٢]

نموذج خطاب استدعاء سفير (عراقي)

بسم الله الرحمن الرحيم

رئاســة الجمهوريــة

من : رئيس الجمهورية العراقية

الى : رئيس الجمهورية .... (او .... ملك)

صديقنا الحميم

بما ان الحاجة قد دعت الى استدعاء.... السفير فوق العادة والمفوض لدى سيادتكم (او جلالتكم) لأنهاء خدماته (او تعيينه في منصب آخر) فقد رأينا من المناسب احاطتكم علما بذلك. ونحن واثقون من انه قد بذل ما في وسعه من جهود مدة اقامته لدى سيادتكم (او جلالتكم) لتعزيز وتوثيق روابط الصداقة والصلات الطيبة السائدة، لحسن الحظ، بين بلدينا وانه قد حاز على رضا وتقدير سيادتكم (او جلالتكم).

ننتهز هذه الفرصة لنؤكد لسيادتكم (او جلالتكم) صداقتنا الدائمة وتقديرنا البالغ.

كتب في بغداد في اليوم...من شهر...سنة... الهجرية

الموافق لليوم ...من شهر...سنة... الميلادية

وزير الخارجية صديقكم الوفي

(التوقيع) (التوقيع)

(عن الموسوعة الدبلوماسية لوزارة الخارجية العراقية).

ومن ضمن الخطابات التي يتبادلها الرؤساء ايضا خطاب تفويض تام للتوقيع على معاهدة او اتفاقية.

[٣]

نموذج لخطاب تفويض تام بالتوقيع على معاهدة

بسم الله الرحمن الرحيم

رئاسة الجمهورية

لما كان قد تقرر عقد معاهدة (او اتفاقية) بين حكومة الجمهورية العراقية وحكومة ... فقد رأينا من المناسب تخويل ... (الاسم وعنوان الوظيفة) ليوقع بأسم الجمهورية العراقية على .... المذكورة مع من ينسبه ويخوله سيادة رئيس الجمهورية ... (او صاحب الجلالة ملك.......) مثل ما خولنا مندوبنا بكتابنا هذا من السلطة، آخذين على انفسنا قبول كل ما يقوم به مندوبنا بالنيابة عنا، وتنفيذ..... بعد تصديقها.

واقرارا بذلك اصدرنا هذا الكتاب ووقعنا عليه، وختم بالختم الجمهوري.

كتب في بغداد في اليوم...من شهر ...سنة...الهجرية

الموافق لليوم ...من شهر ... سنة...الميلادية

وزير الخارجية رئيس الجمهورية

(عن الموسوعة الدبلوماسية لوزارة الخارجية العراقية).

ومن بين الخطابات التي يتبادلها رؤساء الدول ايضا خطاب تفويض تام او صلاحيات كاملة لمندوب لحضور مؤتمر دولي.

[٤]

نموذج لخطاب تفويض لمندوب لحضور مؤتمر دولي

اما بعد، فلما كنا قد قررنا الاشتراك في المؤتمر .... الذي سينعقد في مدينة .... بتاريخ .... فقد رأينا من المناسب تعيين .... (الاسم وعنوان الوظيفة) مندوبا عنا في المؤتمر المذكور، وخولناه، نيابة عنا، التوقيع بأسمنا على مايتخذه المؤتمر من مقررات مع من ينسبه اصحاب الجلالة والسيادة ورؤساء الدول المشتركة في المؤتمر المذكور، وخولنا مندوبنا من السلطة بكتابنا هذا مثل ما خول المندوبون الآخرون آخذين على انفسنا قبول كل ما يقوم به بالنيابة عنا.

واقرارا بذلك اصدرنا هذا الكتاب ووقعنا عليه، وختم بالختم الجمهوري.

كتب في بغداد في اليوم...في الشهر... سنة... الهجرية

الموافق لليوم ...في الشهر... سنة... الميلادية

وزير الخارجية رئيس الجمهورية

[يوضع هذا الكتاب في غلاف يكتب عليه : الى كل من يطلع على هذا الكتاب تحية].

وتضم المراسلات بين رؤساء الدول من بين ما تضم الكتب او الرسائل المكتومة .

[٥]

الكتاب المكتوم Confidential Letter

والكتاب المكتوم يتبادله رؤساء الدول عادة في القضايا الهامة والخطيرة والتي تحمل عادة طابع الكتمان ويرسل عادة بواسطة ممثل شخص او مع وزير الخارجية او ان يسلمها السفير المعتمد لرئيس الدولة في - مقابلة خاصة. ومن الضروري ان تتم الاجابة عليه بالسرعة الممكنة وان يسلم بنفس اليوم الى الشخصية الموفدة او بواسطة السفير المعتمد. وفي كل الاحوال يجب ان يكون الممثل الدبلوماسي على اطلاع بفحواه كونه موضع ثقة رئيس دولته الا اذا كان هناك ما يدعو الى عدم اطلاع الممثل الدبلوماسي عليه لأي سبب كان. ولايخفى ان الرسائل المكتومة بين الرؤساء لابد وان تأخذ الاسلوب الدبلوماسي الذي يليق بمقام الرؤساء. القائم على اقصى درجات التقدير والصداقة والثقة.

كما تتناول المراسلات بين رؤساء الدول خطابات لتعيين القناصل لدى الدول المضيفة والتي تسمى عادة بـ البراءة القنصلية.

نمــوذج بــراءة قنصليــة

[٦]

اسم ولقب رئيس الدولة

نظرا لما نعهده في السيد.... من صفات النشاط والاخلاص فقد اخترناه وعيناه قنصلاً.... لنا في مدينة.... على ان يشمل اختصاصه (اسماء المدن والمحافظات)

على ان يقوم بجميع المهام التي يتيحها له منصبه وان يتمتع بالحصانات والحقوق التي تقرها القوانين والانظمة في سبيل حماية مصالح الرعايا.... المقيمين والمسافرين والمارين في .... المذكورة.

فنرجو من السلطات .... ان تتفضل بالاعتراف بالسيد.... بهذه الصفة وان تمد له يد المعونة والمساعدة في جميع ما يحتاج اليه.

في.......١٤ من الهجرة و......١٩ للميلاد

وزير الخارجية	رئيس الدولة
(التوقيع)	(التوقيع)

الخطابات التي يتبادلها الممثلون الدبلوماسيون

هناك مثل لاتيني يقول ان ما يقال يزول وما يسجل يبقى، والمقصود بذلك ان المخاطبات بين الممثلين الدبلوماسيين وبينهم وبين مسؤولي الدولة المستقبلة الكبار بدءا برئيس دولته ورئيس الوزراء فوزير الخارجية او حتى من هو اقل من وزير الخارجية مرتبة دبلوماسيا، تساعد كثيرا على توضيح ما قد ينشأ من مشكلات تنجم عن حديث شفهي ذي مضمون معين ثم يظهر ثانية بعد مضي زمن ليفسر في مضمون مختلف. اضف الى ذلك ان المراسلات المكتوبة تكون اكثر دقة لكونها تكون عادة محفوظة لدى الطرفين مما يجنب الدخول في التأويل الذي يمسك به هذا الطرف او ذاك.

هذا وان المراسلات الدبلوماسية التي يتبادلها الممثلون الدبلوماسيون تكون ذات طابع رسمي.. ولكن درجة الرسمية تختلف من حالة الى حالة. ومبعث الاختلاف في الدرجة الرسمية مبعثه اهمية الموضوع الذي يجري التخاطب حوله. فهناك من المواضيع ما يحتاج الاجابة عليه بمذكره رسمية موقعة بتوقيعه الكامل خلافا لغيره الذي لايحتاج الى اكثر من مفكرة غير موقعة. او ان يكون الموضوع الذي اثارته وزارة خارجية الدولة المستقبلة يتصل بالبعثات الدبلوماسية كافة مما يستوجب الرد عليه بمذكرة مماثلة. وعدا هذا وذاك فهناك الجهة المخاطبة وما اذا كانت موجهة الى رئيس الدولة او رئيس الوزراء او وزير

الخارجية او انها موجهة من وكيل الوزارة او احدى الادارات.

الا ان ما هو جدير بالاشارة هو ان الرسائل الدبلوماسية كونها تمثل دولها وما يترتب على ما تتضمنه من مسؤوليات او ضمانات، يجب ان تتسم بالدقة بحيث يتم اختيار الكلمات والعبارات التي لايمكن تأويلها بأكثر من معنى واحد.

وفي كل الاحوال فأن المراسلات الدبلوماسية لابد وان لاتخرج عما هو مألوف ومتداول من اساليب متداولة بين الدول التي تتخللها المجاملة والرقة. اضف الى ذلك ان محور التخاطب يجب ان يقوم على الحقائق الثابتة وتسلسل الافكار السليمة والحجج المقنعة طالما ان الهدف من التخاطب الرسمي هو تحقيق العلاقات الودية مع الغير على اساس ضمان المصالح المتقابلة.

وبعد هذا وذاك فأن على الممثل الدبلوماسي ان يحرص في مراسلاته الرسمية على ان يكون حذرا في عدم الزام نفسه بوعد الا بعد موافقة دولته، وحذرا في ان يعلم ان الصداقة والود لاتعني تطابق في المصالح وانما التوفيق بينها. وان هذا التوفيق بين المصالح ليس هو امر دائم وانما هو عرضة لتبدل ظروف الدول مما يعطيه صفة النسبية لا القطعية.

واخيرا فان المراسلات الدبلوماسية التي يقوم بها الممثلون الدبلوماسيون ترتبط اساسا بين حكومة الدولة الموفدة وبين حكومة الدولة المضيفة.

وهذا يستدعي انها يجب ان تتم من خلال الممثل الدبلوماسي رئيس البعثة. اذ لايجوز ان يتخاطب عضو الهيئة الدبلوماسية مهما

...

كانت درجته الا من خلال رئيس بعثته. كما ان هذه المراسلات، من جهة ثانية، يجب ان تسير عبر وزارة الخارجية حتى وان كان موضوع المخاطبة يتعلق بوزارة اخرى. اذ المتعارف عليه دبلوماسيا انه حتى الملحقين المتخصصين الذين يجوز لهم الاتصال مع الوزارات المختلفة التي تتصل بحقل اختصاصهم، فأن ذلك يجب ان يتم بموافقة وزارة الخارجية ايضا سواء ان تتم تلك الموافقة من قبل الوزير نفسه او ممن يخوله الوزير بصلاحية الموافقة.

هذا وان المراسلات الدبلوماسية التي يتبادلها الممثلون الدبلوماسيون عادة تأخذ احد الاشكال التالية :

(١)- الرسالة الرسمية ((Official Letter)) . وهذه الرسالة يتبادلها السفير المعتمد ووزير خارجية الدولة المضيفة او يتبادلها السفراء فيما بينهم. وتتناول الرسالة الرسمية قضايا ذات اهمية خاصة او امور تستدعي الكتمان. وهي تكتب بلغة المخاطب : تبدأ عادة بعبارة بـ سيادة او معالي الوزير او سيادة او سعادة السفير وتنتهي بعبارة تفضلوا بقبول فائق التقدير. ويوقع عليها المرسل توقيعه واسمه الكامل ونظرا للأهمية فإن الاجابة تتطلب السرعة.

(٢)- المذكرة الرسمية ((Official Note)) . تكتب المذكرة الرسمية بصيغة الشخص الثالث في المراسلات التي يتبادلها الممثلون الدبلوماسيون مع وزارة الخارجية وزملائهم في الشؤون الرسمية المختلفة وتبدأ المذكرات الرسمية عادة بعبارة :

((تهدي سفارة ... اطيب تحياتها... وتتشرف بأعلامها...))
وتنتهي بعبارة : ((تنتهز سفارة... هذه المناسبة للأعراب عن فائق احترامها)). وتختم في نهايتها بختم السفارة وتوقيع المرسل .
كما انها تكتب على ورقة رسمية بها شعار دولة البعثة الدبلوماسية وعنوانها، والمعروف ان المذكرة الرسمية هي الاكثر تداولا بين البعثات الدبلوماسية ووزارات الخارجية.

(٣)- المذكرة الشفهية ((Note Verbale)) . والمذكرة الشفهية هي احدى اشكال المراسلات الدبلوماسية التي تستخدم اما لتوضيح او تأكيد بعض النقاط التي جرى الحديث عنها في حديث شخصي سابق.

وهي تكتب بصيغة الشخص الثالث وتوقع بالاحرف الاولى وتختم بختم البعثة الدبلوماسية، وتبدأ وتنتهي بعبارات المجاملة الدبلوماسية التي تشبه المذكرات الرسمية.

(٤)- المفكرة ((Aide Memoire)) . وتستعمل المفكرة غالبا لشرح وجهة نظر حكومة الممثل الدبلوماسي أزاء موضوع معين مبينا فيها الوقائع والاسانيد التي حملتها على انتهاج خطة معينة او لتحديد موقف الحكومة من مفاوضات جارية. ومن الضروري ان يكون عرضها للأفكار قائم على وقائع وآراء وحجج قانونية وفق تسلسل منسق. ولاتتضمن في العادة عبارات المجاملة الدبلوماسية المألوفة. كما انها لاتحمل توقيع المرسل او ختم البعثة الدبلوماسية، سوى تاريخ الارسال فحسب.

المصطلحات العربية والانكليزية والفرنسية في اللغة الدبلوماسية

بالعربية	بالانكليزية	بالفرنسية
(أ)		
ابطال	Abrogation	Abrogation
اتفاق	Agreement	Accord
اتفاق التحكم	Compromise	Compromis d' arbitrage
اتفاق مؤقت	Modus Vivendi	Modus Virendi
اتحاد كمركي	Custom Union	Union douraniere
اجازة مرور	Safe Conduct	Laisser passer
اجتماع الجمعية العامة	Plenary Meeting	Se´ a`nce Pléniere
اجماع	Umanimity	Un a nimite
احكام المعاهدة	Provisions	Clauses
احوال مدنية	Civil Status	Etat Civil
احتجاج	Remonstration	Représentation
اختبار	Inquiry	Information

Reprise des relations diplomatique	Resumption of Diplomatic Relation	استئناف العلاقات الدبلوماسية
Capitulation	Surrender	استسلام
Independence des Agent	Independence of Agent	استقلال الممثل السياسي
Preséance	Precedence	اسبقية
Priorité	Priority	افضلية
Rappel de l' Agent	Recall	استدعاء الممثل
Exterritorialite	Exterritorial-ity	استقلال عن السلطة الاقليمية (امتداد الاقليم)
Parties Contractantes	Contracting Parties	اطراف متعاقدة
Attentat	Assault	اعتداء
Reconnassance	Recognition	اعتراف
Révision	Revision	اعادة نظر، تعديل
Pacta Sunt Servanda	Pacta Sunt Servanda	العقد شريعة المتعاقدين
Suppression Poste	Cancellation of Mission	الغاء بعثة دبلوماسية

Privilé ges Diplomatiques	Diplomatic Privilages	امتيازات دبلوماسية
Prérogatives	Prerogatives	امتيازات
Cercles Diplomatiques	Diplomatic Circles	اندية دبلوماسية
Accession	Accession	انضمام
Fin de mission	Statelessness	انعدام الجنسية
Offense	Utimatum	انذار

(ب)

Interin(ad)	Ad interin	بالوكالة
Ambassade de Cérémonie	Ceremonial Mission	بعثة شرف
Ambassade de d'obediance	Ambassade d' obedience	بعثة ولاء
Mission	Mission	بعثة
Clause	Clause	بند (شرط)
Protocole	Protocol	بروتوكول (بمعنى اتفاق)
Protocole additionnel	Additional Protocol	بروتوكول اضافي

Protocole de clôture	Closing Protocol	بروتوكول ختامي
Protocole d'arbitrage	Protocol of Arbitration	بروتوكول التحكيم
Protocole de ratification	Protocol of Ratification	بروتوكول التصديق
Manifeste	Manifeste	بيان
Exposé de motif	Explanatory Statement	بيان الاسباب الموجبة.

(ت)

Exchange de notes	Exchange of Notes	تبادل المذكرات
Exchange de sympathie	Exchange of Sympathy	تبادل العواطف
Exchange de vues	Exchange of Views	تبادل الآراء
Arbitrage	Arbitration	تحكيم
Intervention	Interferece	تدخل
Interpénétration	Interpenetration	تداخل
In memorium	In Memorium	تخليدا بذكرى
Interdependence	Interdependence	ترابط الدول

Eduction diplomatique	Diplomatic Culture	ثقافة دبلوماسية
Arrangement	Settlement	تسوية
Extradition	Extradition	تسليم المجرمين
Réglment Judiciare	Judical Settlement	تسوية قضائية
Immatriculation	Matriculation	تسجيل
Proclamation	Prociamation	تصريح
Ratification	Ratification	تصديق
Solidarite	Solidarity	تضامن
Circulaire	Circular	تعميم
Condoléances	Condoleances	تعازى
Instructions	Directions (Instructions)	تعليمات
Interpretation de traités	Interpretation Treaties of	تفسير المعاهدات
Codification	Codification	تقنين
Rapport	Report	تقرير
Prorogation	Prorogation	تمديد
Abdication	Abdication	تنازل عن العرش
Recommendation	Recommendation	توصية
Signification	Notification	تبليغ

Enquéte	Enquiry	تحقيق
Renonvellement	Renewal	تجديد
	(ج)	
Espion	Spy	جاسوس
Ordre de Jour	Agenda	جدول اعمال
Avènment au Trône	Accession to the Crown	جلوس على العرش
Collectif	Colleclive	جماعي
Nationalité	Nationality	جنسية
	(ح)	
Casus Belli	Casus Belli	حادث يستوجب الحرب
Courrier Diplomatique	Courier	حامل الحقيبة الدبلوماسية
Satus quo	Status quo	حالة راهنة
Dépêche	Court Mourning	حداد البلاد
Conversation	Conversation	حديث
Franchsie de l' Hôtel	Immunity of the domicile	حرمة دار البعثة
Inviolabilité	Inviolability	حرمة دبلوماسية
Bona fide	In good Faith	حسن النية
Immunité diplomatique	Diplomatic Immunity	حصانة دبلوماسية

Immunité de Juridiction	Judicial Immunity	حصانة قضائية
Asile (droit d')	Asylum	حق الايواء
Clause d' option	Right of option	حق الخيار
Culte privé	Right of worship	حق العبادة
droit de Juridiction	Right of Jurisdction	حق المقاضاة
Légation (droit de)	Right of Legation	حق ايفاد الممثلين الدبلوماسيين
Passage (droit de)	Right of Passage	حق المرور
Volise diplomatique	Diplomatic bag	حقيبة دبلوماسية
Protection	Protection	حماية
Neutralite	Nuetrality	حياد
dignite	Open diplomatcy	دبلوماسية مكشوفة
diplomatic Ouvert	Secret diplomacy	دبلوماسية سرية
Etat accréditant	Sending State	دولة موفدة
Eatat accréditaire	Receiving State (قنصلية)	دولة مضيفة

(ر)

Droit de'm régistrement	Registration Fees	رسوم التسجيل
Droit de succession	Inheritance Taxes	رسوم الارث
Droit de doume	Customs duties	رسوم كمركية
Taxes municipales	Municipal Taxes	رسوم بلدية
Emissaire secret	Emissary	رسول خاص

Hisser (le drapeau)	To hoist the Flag	رفع العلم
chef a ccrédiatare	Receiving Head of State	رئيس الدولة المضيفة.
chef de mission	Head of Mission	رئيس البعثة
chef constituent	Sending Head of State	رئيس الدولة الموفدة.
Maître des crémonies	Master of Ceremomy	رئيس التشريفات
chiffre	Chiffre	رمز (شفرة)

(س)

Hampe	Flag Pole	سارية العلم
In cognito	In Cognito	سفر متكتم
Ambassadeur	Ambassador	سفير
Altesse Rovole	Royal Highness	سمو ملكي
Altesse Imepériale	Imperial Highness	سمو امبراطوري
Souveraineté	Sovereignty	سيادة

(ش)

semi - offiial	Semi - official	شبه رسمي
personne grata	Persona grata	شخص مقبول (مرغوب)
personne non - grata	Persona non - grata	شخص غير مرغوب فيه

sine qua non	Seni qua non	شرط اساس
sub spe rati	Sub Spe rati	شرط التصديق
clause compromissoire	Compromissory Clause	شرط التحكيم
Ecusson	Escutcheon	شعار الدولة

(ع)

non-Alignment	Non - Alignement	عدم الانحياز
Agression	Agression	عدوان
Act additional	Additional Act	عقد او عمل اضافي
Act Authentique	Authentic Act	عقد رسمي
Act final	Final Act	عقد ختامي
Act Général	General Act	عقد عام
Act Hostile	Hostile Act	عمل عدائي
Act inàmical	Unfriendly Act	عمل غير ودي
Act cut Doyem	Dean	عميد
pacte	Covenant	عهد (ميثاق)

(ق)

charge d'affairs	Charge d' Affaire	قائم بالاعمال
chargé d' affairs Titulaire (en entire en pied)	Charge d' Affairs en pied	قائم بالاعمال اصيل

chargé d' Affaairs a.i	Charge d' Affairs a. i.	قائم بالاعمال بالنيابة.
charge des Affairs consulaires	In Charge of Consular Affairs	قائم بالاعمال القنصلية
Alternat́	Alternate	قاعدة التناوب
liste diplomatique	Diplomatic List	قائمة السلك الدبلوماسي.
liste consulaire	Consular List	قائمة السلك القنصلي
Agréation	Agreation	قبول الممثل الدبلوماسي
Résolution	Resolution	قرار
consul	Consul	قنصل
consul de carrieré	Professional Consul	قنصل مسلكي
consul Honoraire	Honorary Consul	قنصل فخري
Etiquete	Etiquete	قواعد السلوك والآداب
Ad referendum	Ad referendum	قيد الاشارة

(ك)

Letter de créance	Credential	كتاب اعتماد
Letter de roppel	Letter of recall	كتاب استدعاء
Letter réversale	Letter reversale	كتاب تحفظ
Pleins pouvoirs	Full powers	كتاب تفويض

(ل)

Refugié politique	Political refugee	لاجي ء سياسي
Langue diplomatique	diplomatic language	لغة دبلوماسية
Commission	Commission	لجنة
Commission Internationale	International Commission	لجنة دولية
ommission consultative	Advisory Commission	لجنة استشارية
ommission d' Enquete	Commission of Enquiry	لجنة تحقيق
mmission de oncilliation	Conciliation Commission	لجنة توفيق
mmission mixte	Joint Committee	لجنة مشتركة
mmission technique	Technical Commission	لجنة فنية
us Commission	Sub - Committee	لجنة فرعية

(م)

rticle secret	Secret Clause	مادة سرية
océs - Verbal	Minutes	محضر
urtoisie	Courtesy	مجاملة
de-Mémoire	Memoire	مذكرة
te ad refendum	Ad referendum note	مذكرة مقيدة بالاستشارة
te confidentielle	Confidential note	مذكرة مكتومة
te identiques	Identic notes	مذكرة موحدة

note verbale	Virbal note	مذكرة شفهية
cerémonial des cours	Court Ceremony	مراسم البلاط
cerémonial	Ceremonial	مراسمي
observateur	Observer	مراقب
Honneurs funébres	Funerel Honours	مراسم الجنازة
honneurs navals	Maritime Honours	مراسم بحرية
assistence mutuelle	Mutual assistance	مساعدة متبادلة
egalite	Equality	مساواة
bons offices	Good offices	مساعي حميدة
pour prendre congé (P.P.C)	To take leave	مستأذنا، مودعا
Conseiller	Counseller	مستشار
conseiller Juridique	Legal Advisor	مستشار قانوني
conseiller d' Ambassade	Counseller of Embassy	مستشار سفارة
project de Traite	draft Treaty	مشروع معاهدة
traité d' Alliance	Treaty of Alliance	معاهدة تحالف
Traité de Garantie	Treaty of Guaranty	معاهدة ضمان
commissaire	Commissioner	مفوض
audience	Audience	مقابلة
Négociation	Negociation	مفاوضة
plénipotentiare	Plenipotiary	مفوض، مطلق الصلاحية

preambele	Preamable	مقدمة
audience de congé	Farewell audience	مقابلة للوداع
gratifiction	Reward	مكافأة
attaché	Attache	ملحق
Agent diplomatique	diplomatic Agent	ممثل دبلوماسي
délégation	delegate	مندوب
débat	debate	مناقشة
congrés	Congress	مؤتمر
conférence	Conference	مؤتمر (اجتماع)
chartre	charter	ميثاق

(ن)

conflict	Conflict (dispute)	نزاع
Réglement intérieur	Rule of procedure	نظام داخلي
corps de letter	Text of letter	نص الكتاب
Dé marĉhes	Denunciation	نقض
Berne(mettreen)	Half - Hoist	نكس العلم

(هـ)

présents	Gifts	هدايا
corps diplomatique	Diplomatic Corps	هيئة سياسية

(و)

document	document	وثيقة
ministre résident	Minister resident	وزير مقيم
médiateur	Mediator	وسيط
Médiation	Mediation	وساطة

(ي)

Répondre s'il vous plaît(R.S.V.P)	Kindly respond	يرجى الاجابة

هوامش الفصل التاسع عشر

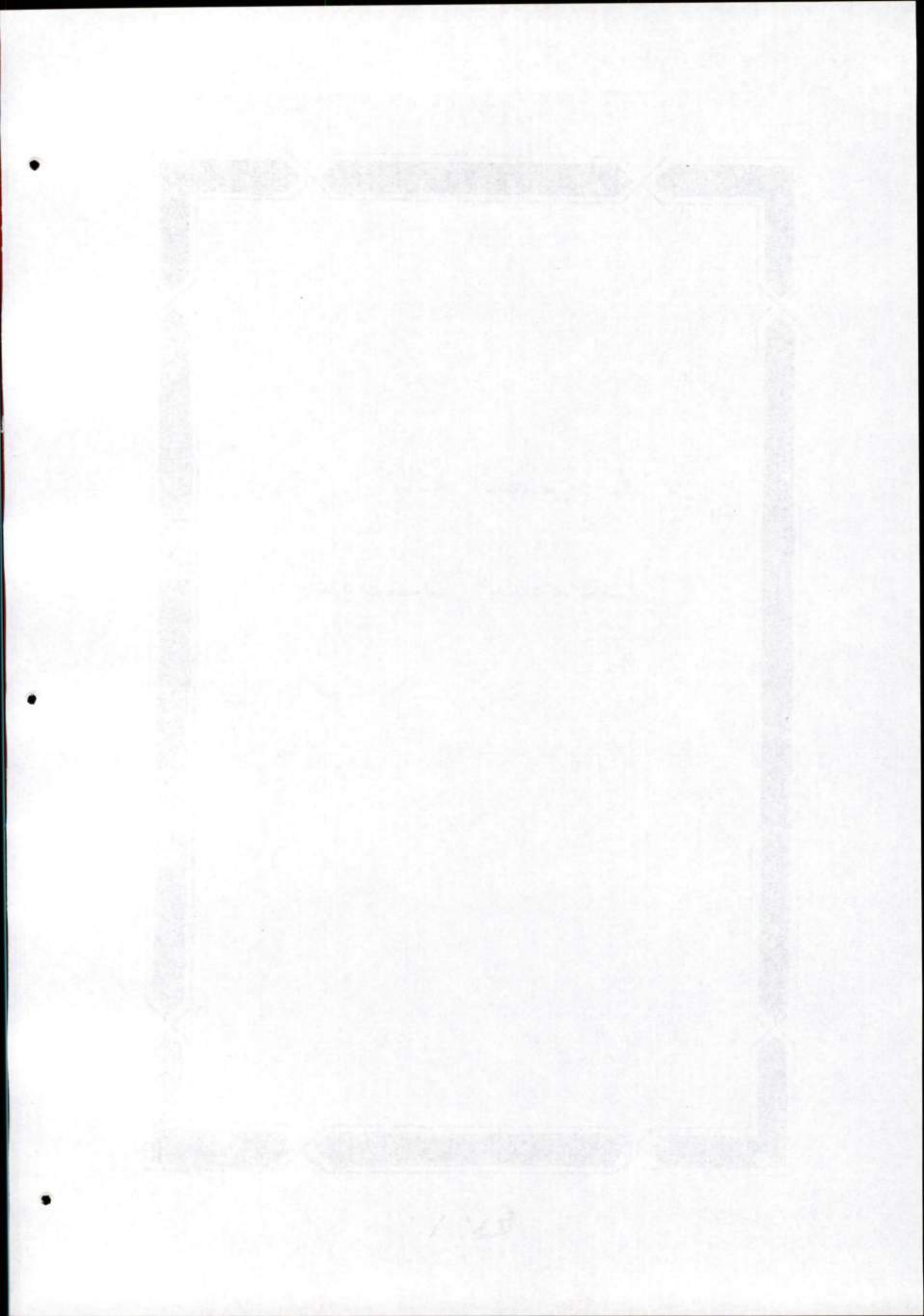
(١) عبارة تعني في اصلها خليط من اللغات الاسبانية والايطالية والفرنسية واليونانية كانت تستخدم كوسيلة للأتصال بين الاوربيين والشرقيين.

(٢) Hill, International Organization
p. 388



الباب السادس

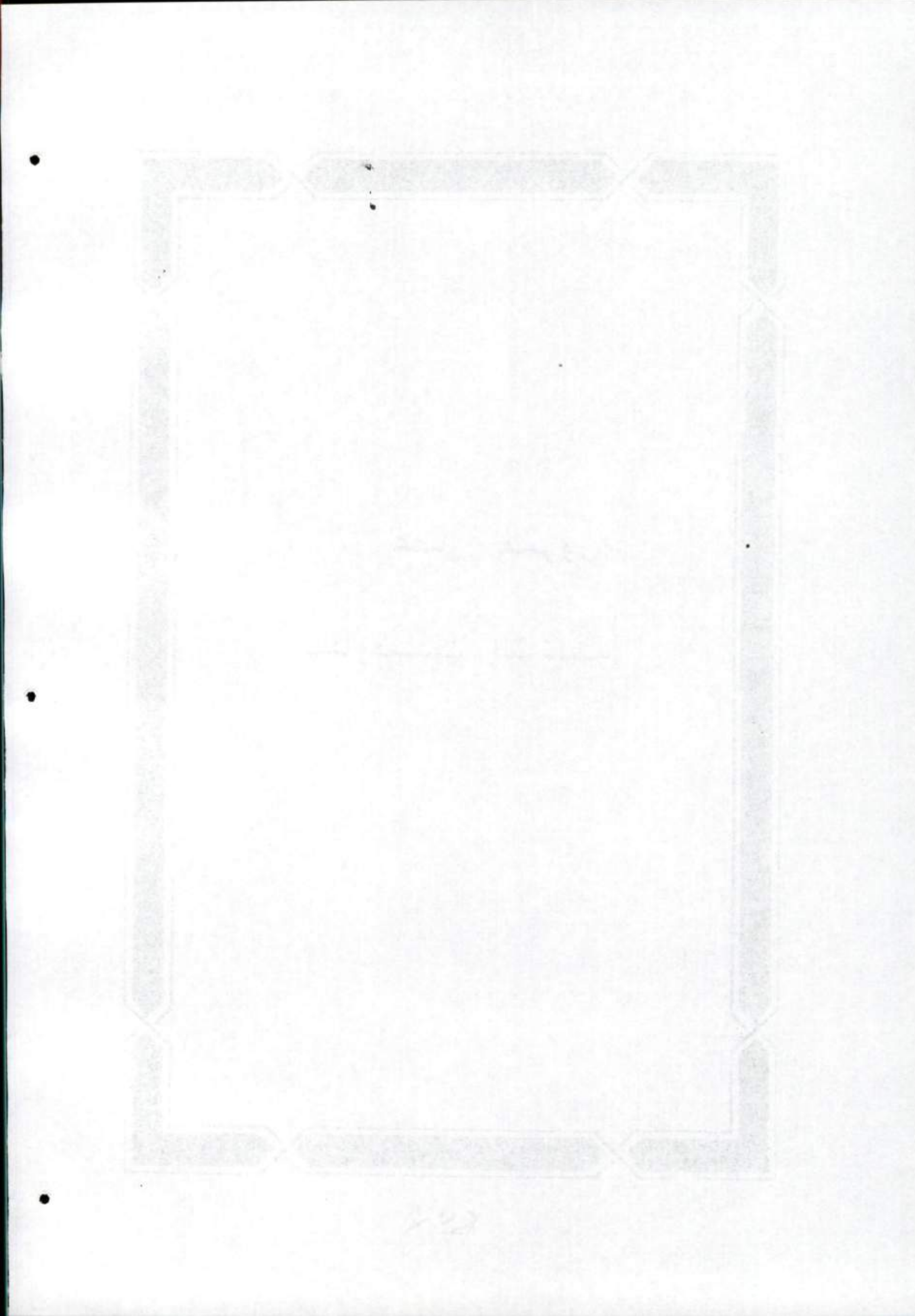
المفاوضات الدبلوماسية





الفصل العشرون

المفاوضات الثنائية



الباب السادس
المفاوضات الدبلوماسية

الفصل العشرون

المفاوضات الثنائية

نبذة عامة

تأتي المفاوضات في صلب مهام الدبلوماسية. والمفاوضات لاتقوم عادة الا بوجود مشكلة بين دولتين او اكثر، ومحاولتهما من خلال وفودهما للتباحث بينهما : اي بادلاء كل طرف برأيه إزاء المشكلة املا في ان يتنازل كل طرف قليلا عن موقفه دون الاضرار بمصالحه بهدف تحقيق الالتقاء والتوافق والتراضي عليها.

والمفاوضات اذ تعود بتاريخها الى العصور القديمة، فان التطور والتقدم الذي حصل لدى دول العالم في العصر الحديث قد زاد من الاحتكاك بينها وزاد من المشكلات الناجمة عن هذا الاحتكاك نتيجة وقوف كل دولة وراء مصالحها. وقد أدى بالدول نتيجة نظرتها المطلقة الى مصالحها، الى التصادم من اجلها والى قيام الكثير من الحروب الاقليمية والمحلية والى قيام حربين عالميتين. ولم يتغير هذا النمط من السلوك الا بعد ان جاء التطور والتقدم

الانساني بمفاهيم ووسائل جديدة تغيرت على اثرها النظرة الى المصالح القومية. وتتمثل هذه النظرة الجديدة في ان المشكلات لاتحلها المصادمات والحروب والنظرة القومية القائمة على المصالح المطلقة وإنما تحلها النظرة القومية القائمة على المصالح المشتركة والتوافق والاقناع الذي يؤدي بالتالي الى السلام.

ولما كانت الدبلوماسية اداة السلام، من هنا ازدادت اهميتها وازداد دورها في حل المشكلات بين الدول وان كان ذلك نسبيا، ومع النظرة الجديدة القائمة على اقامة سلام عالمي تكون اداته هيئة دولية او منظمة عالمية تتعاون من خلالها دول العالم اجمع لأقامة السلام المنشود.

ومع ان هذا التطور الجديد قد وسع مهام الدبلوماسية فجعل منها دبلوماسية جماعية، الا ان الدبلوماسية الثنائية التي تقوم على لقاء دولتين بصورة مباشرة لحل مشكلاتها ظلت قائمة حتى اليوم وذلك بسبب حصر المشكلات بين طرفين واللذين هما اقدر على تفهم مشكلاتهما متى توفر حسن النية والتكافؤ بينهما. وهكذا قدر للدبلوماسية الثنائية ان تعيش جنبا الى جنب مع الدبلوماسية الجماعية. **الجماعية المتعددة الاطراف.**

التمهيد للمفاوضات

لايمكن من الناحية العملية ان تبدأ اية مفاوضات بين طرفين دونما اجراء اتصالات اولية للتحضير لها. ذلك لأن اجراء

مفاوضات مع طرف آخر لايقوم الا اذا وجدت مشكلة بينهما.. فأذا ما لم توجد مثل هذه المشكلة عندها لاتوجد حاجة الى المفاوضة.

واذن فأن من اولى الخطوات التي يجب القيام بها للتهيئة لمفاوضات مقبلة، هي الاتصال المباشر مع الطرف الثاني او الدولة الثانية للتعرف على مدى امكانياتها من اللقاء للبحث من اجل ايجاد حلول للمشكلة. فأذا ما كان هذا الاتصال تعتريه بعض الصعوبة فأن بالامكان ان يقوم بالتهيئة لها دولة ثالثة او شخصية سياسية او دبلوماسية حيادية يمكن ان تقوم بالمهمة.

فأذا ما تمت الموافقة بين الطرفين على اجراء مفاوضات من اجل التوصل الى حلول للمشكلة او للمشكلات القائمة، فأن اهم ما يجب ان يوضع بالاعتبار هو دراسة وتحليل ما يرغب تحقيقه الخصم : اي هدفه الذي يريد الوصول اليه. اضف الى ذلك محاولة معرفة ما يدور في ذهنه من ادعاءات او تصورات يعتقد انها حقائق.

ولايخفى ان فريق التفاوض الذي سيقابل فريقه له اهمية بالغة في انجاح او افشال المفاوضات. وتتجلى هذه الاهمية في التعرف مسبقا على شخصيات الفريق. هل انهم من ذوي السمعة في الدقة في العمل والاستقامة والصراحة ام انهم ممن يتحلون بالحيلة والكذب واللف والدوران والتلاعب بالالفاظ. ان معرفة نوعية الاشخاص المتفاوضين له اهمية بالغة من حيث انه يكشف مواطن

المحبة والتصدي لها كما يكشف نقاط الضعف والقوة في شخصيات الفريق المقابل وذلك من اجل الاستعداد لها مسبقا والتصدي لها والدخول اليها من خلال مواطن ضعفهم.

ان معرفة اهداف وادعاءات وشخصيات الفريق المتفاوض المقابل لا يوصلنا الى الوقوف الا على نصف الصورة. ذلك ان النصف الثاني من الصورة يتطلب معرفة ماذا نريد نحن وما هي اهدافنا. ثم ما هي من الاهداف ما هي اساسية وما هي ثانوية.. كما يتطلب منا معرفة مقدار التنازل الذي يمكن ان نتنازل عنه واخيرا الزمن الذي يمكن توقعه ومدى تحملنا لأنتظاره.

فاذا ما امكن تحديد هذه الاهداف ودرجاتها واهميتها عندها يصبح من المنطق وضع خطة شاملة قائمة على تصور شامل للأولويات والمراحل التي ستمر بها المفاوضة. وحينما توضع مثل هذه الخطة القائمة على مراحل. فليس معنى ذلك انها ستسير وفق نسق منطقي متسلسل وانما يجب توقع ردود فعل الطرف المقابل لكل مرحلة.

ان ردود الفعل على كل مرحلة من مراحل الخطة، سيعيننا على التهيؤ مسبقا لمعالجتها. فقد يرفض الفريق المتفاوض المقابل مرحلة معينة او يعترض على قسم منها او يوافق عليها بتردد. وهنا تدخل الخطة الميدانية التي تعطينا المؤشرات من خلال ردود الفعل. ولاشك ان رصد مثل هذه المؤشرات يتطلب منا معرفة علم نفس الاشخاص. ان من اهم المؤشرات على الشخصية هو ما يظهر من انفعالات ترتسم على وجه أشخاص الفريق المقابل او شدة او

لين عبارات الرد والتعليق التي تعطى مؤشرات الرفض او القبول. وهذا يتطلب مرونة الفريق الاول الذي يعرف من خلال هذه المؤشرات كيف يشد وكيف يرخى واي العبارات التي يجب ان تستخدم لتفعل فعلها من اجل النجاح في المرحلة المعينة. بقى لنا ان نقول ان اعادة صياغة التعابير مع الحفاظ على دقتها يشكل قدرة على كيفية التعامل مع الآخرين وقدرة على اقناعهم. فأذا ما تم الانتهاء من بعض مراحل مخطط التفاوض الشامل، فإن ما يساعد على التسريع بالمفاوضات هو القيام بتسجيل ما يتم الاتفاق عليه في محضر توخيا للدقة وتجنبا لأختلاف الرأي.

ولعل اهم ما يجب الاشارة اليه بعد ما تقدم هو ان المفاوضات مهما كانت قدرة المفاوضين فيها ومهما كانت حججهم قوية فإنها لابد وان تأخذ وقتها. وتشير تجارب الدول عبر الزمن الطويل ان المفاوضات المتأنية التي تأخذ بنظر الاعتبار ظروف وصعوبات واتجاهات الرأي العام ونفسيات الشعوب هي اضمن من المفاوضات التي تتوخى الاسراع في حل المشكلات. فكثيرا ما تسبب المشكلات بين الدول والشعوب من ورائها مخاوف واحقاد يكون من الصعب القضاء عليها في يوم وليلة. ولذلك تكون ادارة عملية المفاوضة في مثل هذه الاحوال تتطلب خلق اجواء صالحة. كما يتطلب اتخاذ خطوات من شأنها ان تزيد من الثقة في الطرف المقابل وتقلل من المخاوف والاحقاد التي تراكمت عبر السنين. ومثل ذلك لابد وان يأخذ وقته. ومن هنا فأن القاء التصريحات

قبيل المفاوضات وحتى اثناء المفاوضات لا يجب ان تأخذ طريق اظهار التباهي بقوة العضلات التي تثير الشك وانما يجب ان تتجنب الاثارة وتزيد من التفاؤل. ان اي تصريح يشم منه رائحة المناورة واللعب بالالفاظ وتغيير في المواقف المتفق عليها مسبقاً لايعمل على خلق جو التفاؤل وانما يعمل على الشك والتردد سواء أكان ذلك قبل بدء المفاوضات او حتى اثناءها.

وصفوة القول، فأن خلق الاجواء الصالحة قبل المفاوضات لابد وان تتجنب اثارة الاحقاد والمخاوف ولابد وان تبتعد عن اظهار البراعة والدهاء والقدرات، كما لابد وان تتجنب الاعلان عن مطالب صعبة التحقيق. هذا وان تجارب الدول والامم تزودنا بالكثير من الدروس. ومن هذه الدروس انّ الدبلوماسية الناجحة هي ليست تلك الدبلوماسية التي تكيل الصاع بالصاع وهي ليست الدبلوماسية التي تستهين بالآخرين، كما انها ليست الدبلوماسية التي تسير في مسلك اهانة واذلال الآخرين. فلقد قال الحكماء واساتذة الدبلوماسية ان الدبلوماسية هي فن الممكن. واذا ما حاولنا ان نجيب على فن الممكن بمعناه الواقعي لكان جوابنا انك لاتتنازل عن حقوقك ومصالحك وامنك الى حد الخطر، ولا ان تطالب بمطالب تفوق كثيرا حقوقك ومصالحك وامنك بحيث يستحيل التوافق معك فيها. ان فن الممكن هو الفن الذي لايضر بمصالح وأمن وحقوق الدول.. وانه يكون ممكنا ان تتنازل قليلا بما لايضرك في كل النواحي التي اوردناها ومن هنا كانت الحكمة

مع القول انك تطالب اكثر قليلا كي تستطيع ان تتنازل قليلا. وهنا نكمن المساومة الممكنة ويمكن تطبيق فن الممكن.

السرية والعلنية في المفاوضات الدبلوماسية

لعل من اهم الاسباب التي دفعت الى تكتيك العلنية في مفاوضات هذا العصر هو رفض الشعوب والدول الحديثة لممارسات الدول في القرون الماضية والتي كانت تغطيها المفاوضات الدبلوماسية السرية وما اثير حولها من نقد وشكوك وما صاحبها من اساليب اصبحت بمرور الزمن غير مقبولة في عصر التقدم العلمي.

ويتمثل هذا التكنيك بجمعه بين السرية والعلنية في المفاوضات : الجانب السري يعمل فيه الخبراء المعتمدون، ليبحثوا في الاسرار التي لايمكن الكشف عنها لأن البوح بها قبل الوصول الى الاتفاق ربما يؤثر على سيرها ونجاحها، والجانب العلني يخدم اغراض تأييدها من قبل الرأي العام المحلي والعالمي. ويقوم التنظيم في هذا النمط من المفاوضات بالبدء بالمفاوضات على اساس علني يستمع فيه الى تقارير وخطب المشاركين، لتتلوها من بعد ذلك مناقشات تفصيلية تقضي الضرورة بكتمانها لأغراض السلم والأمن والتعايش السلمي (١)، ولو الى حين، والى ان تخرج على شكل اتفاق، ثم الرجوع في النهاية الى تقرير عام ختامي يعلن فيه عما توصلت اليه المفاوضات من نتائج اساسية ودون التطرق الى ما

اتفق عليه من امور سرية بأنتظار الظروف المواتية لها في المستقبل.

ومع ان هذا التكنيك سبق سنة ١٩٤٥ ، الا ان العصر المعاصر وجد ان في استخدام هذا الاسلوب فائدة كبرى للحفاظ على كتمان المعلومات الخطيرة من جهة وتنوير الرأي العام، ولو الى حين، اضافة الى مايمكن ان تقدمه اوساط الرأي العام من تشجيع لدوامها واستمرارها.

سمات المفاوضة الناجحة والمفاوض الناجح

يرى كثير من المعنيين بالشؤون الدبلوماسية من ذوي الخبرة الطويلة، ان نجاح الدبلوماسية يتوقف على مدى سيرها وفق مباديء قويمة تضمن لها تحقيق الغايات السامية التي وجدت من اجلها.

ومن السمات الاساسية للدبلوماسية السلمية، المبدأ القائل بأن الدبلوماسية اداة سلام. بعكس القوة المسلحة التي هي اداة الحرب. ولدينا من الامثلة ما يشير كيف ان بعض الدول في الماضي استخدمت الدبلوماسية لغير اهدافها السامية، وكيف ادى ذلك الى حرب عالمية مدمرة. فأستخدام المانيا للدبلوماسية كوسيلة للتخويف وكخطوة سابقة لأستخدام القوة المسلحة ان كانت النتيجة، بدلا من ان تؤدي الدبلوماسية الى نشر الاستقرار السياسي العالمي فانها ادت الى الحرب والدمار. فما يسمى بدبلوماسية ((القوة)) اذن خروج عن مباديء الدبلوماسية الحقيقية وبالتالي خروج عن السلم والاستقرار العالمي.

ومن السمات الاساسية في الدبلوماسية الناجحة والدبلوماسي الناجح هي تنّبه ويقظة الدبلوماسي وحذره على عدم الاقدام على اية خطوة دبلوماسية من دون درس وتمحيص، ومن دون حساب للعواقب. فالدبلوماسية المسرعة الهوجاء تؤدي بالدولة السائرة في

ركابها لا الى خسارة مادية فحسب، وانما الى خسران في مركزها المعنوي والفعلي بين الدول. وخير الامثلة على ذلك دبلوماسية نابليون الثالث قبل الحرب السبعينية التي ادت الى هزيمة وخسارة فرنسا الفادحة.

واكثر ما تسعى الدبلوماسية القويمة الى تحقيقه هو ابتعادها عن اي تعصب سياسي. فقد دلت التجارب العديدة أن تصلب الدولة وتعصبها في نشر مذهبها السياسي، او فرضه على الغير بالقوة، لايؤدي في الغالب الى تفاهم وودي واستقرار بين الدول. وهذا يعني ان الدبلوماسية السلمية هي ان تؤمن بالتفاهم مع المذاهب السياسية الاخرى ولا تقفل الباب امام امكانية ما يسمى بالتعايش السلمي Peaceful co-existance بين الدول والامم. فقد وجدت الشعوب والامم المختلفة بعد التجارب المريرة التي قاستها من الحروب العالمية ان خير سبيل للأعراب عن امانيها في تحقيق السلام العالمي، هو مناداتها بهذه المبادىء، ومطالبتها حكوماتها والمنظمات العالمية كالأمم المتحدة بأعلانها رسميا، والوقوف صفا واحدا ضد كل دولة تسعى الى اشعال نار الحرب وامتناعها عن حل مشكالها مع الغير بطرق غير سلمية.

والدبلوماسية الناجحة، بعد هذا وذاك، تؤكد بصورة خاصة على تبني الدول سياسيات خارجية خالية من التناقض. ذلك ان السياسات الخارجية الخالية من التناقض، تضع خططها للمستقبل البعيد. وتنفذ خططها للأمد القريب على ضوء تلك الخطط ذات

الامد البعيد. لأنه بجانب ما يخلفه التناقض من ارتباك في سياسة الدولة نفسها وكهربة الجو العالمي، فأنه يطرد الثقة بين الدول، ويبعد الاستقرار وبالتالي يحط من مستوى ومقاييس الخلق العالمي. ان السياسة الانتهازية المصلحية وان نجحت لفترة قصيرة فأنها لايمكن ان تضمن لنفسها النجاح الدائم. فالدول كالأفراد لابد لها من السير في سياسة مستقيمة، تلك السياسة التي اثبتت على مر الزمن انها اقصر الطرق لخلق العلاقات الودية بين الدول. فمن الانتقادات التي توجه ضد الدبلوماسية البريطانية هو تأكيدها المستمر على مبدأ توازن القوى الذي اكسب الدبلوماسية البريطانية سمعة سيئة في المجال الدولي. ومبدأ التوازن في القوى هذا يتيح لبريطانيا كما تراه، ان تبدل وتحور من سياستها على اساس مصلحي فردي. ودليل كثير من النقاد (٢) على استمرار هذا النمط في الدبلوماسية البريطانية: (١)- ان سياسة بريطانيا التقليدية تعارض دوما وضع حلول ثابتة وشروط بعيدة الامد.
(٢)- استمرار بريطانيا بالايمان بمبدأ الانعزالية. وترددها في قبول مبادىء الضمان المشترك بين الدول. واخيرا، فأن الدبلوماسية الناجحة هي تلك الدبلوماسية التي تأخذ بنظر الاعتبار لا مهمة توجيه الرائ العام توجيها سليما فحسب وانما دأبها المتواصل على ان تكون خططها متجاوبة معه.

واذا كانت الدبلوماسية القديمة لم تأبه بأهمية الرأي العام، فأن الدبلوماسية الحديثة تتصل اتصالا وثيقا به. وبالطبع فأن هذا

الاتصال الوثيق لم يكن حصيلة يوم وليلة وانما حصيلة تجارب سنين طويلة مرت بها الدبلوماسية والتي عرفت من خلالها ان اقصر طريق لضمان نجاح الدبلوماسية هو حصولها على التأييد الشعبي في الداخل وعطف الرأي العام في الخارج.

هوامش الفصل العشرون

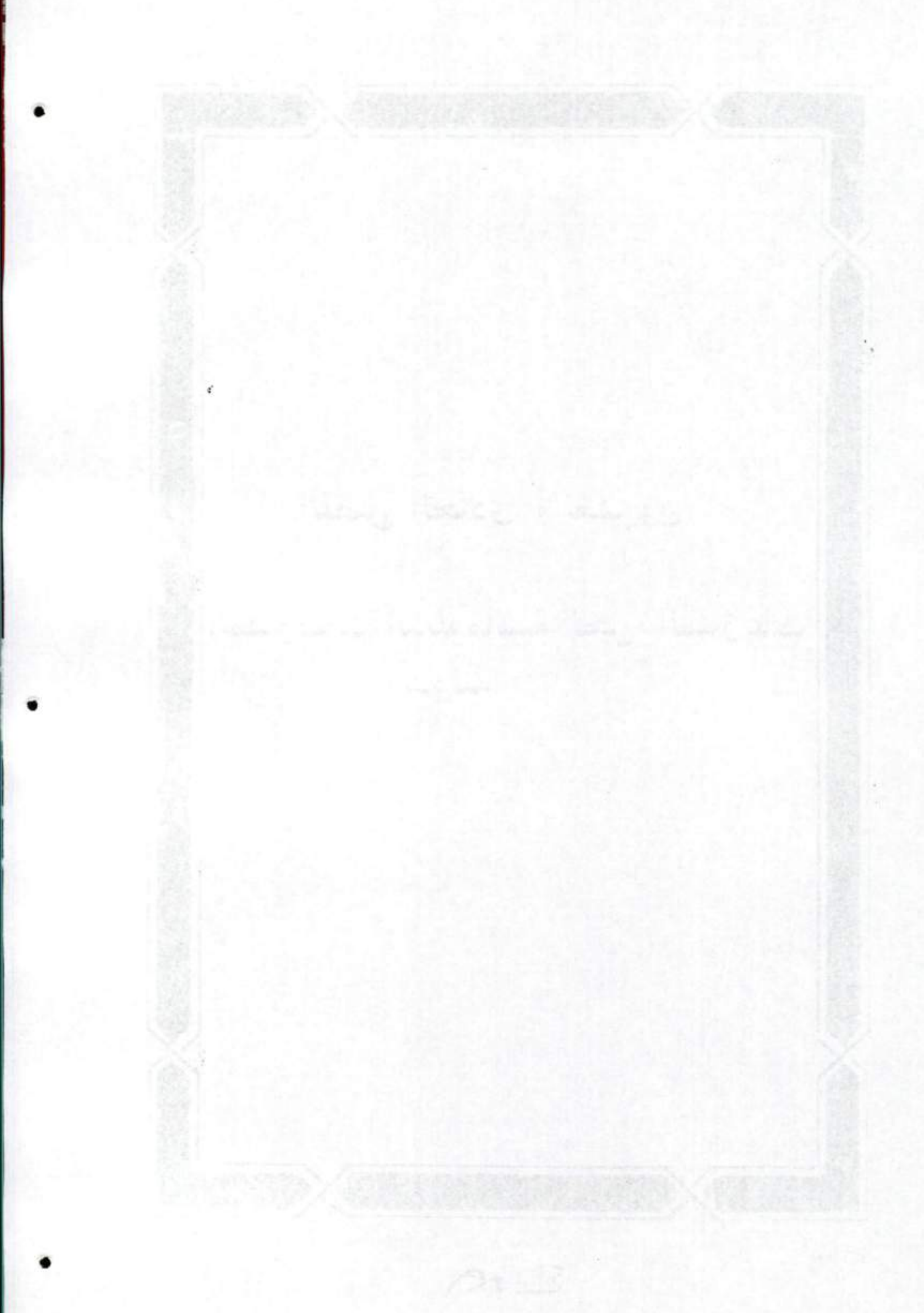
(١) انظر Anatoliev K., Modern Diplomacy
Novosti Press Agency
Publishing House, Moscow, 1972

(٢) من بين هؤلاء النقاد الاستاذ نيكلسون، راجع كتابه في الدبلوماسية، الفصل الخامس : نماذج من الدبلوماسية الاوربية.



الفصل الحادي والعشرون

المفاوضات الدبلوماسية لحل المنازعات الدولية



الفصل الحادي والعشرون

المفاوضات الدبلوماسية لحل المنازعات الدولية

نبذة عامة

تجري المفاوضات بين الدول اما لتحسين الاحوال والعلاقات بينها واما لأزالة ما قد يحدث بينها من نزاعات. فلقد وجد منذ القديم ان الدول لاتستطيع ان تسير بمعزل عن الاحتكاك مع الغير. واذا كان هذا لم يحدث الا بنسبة قليلة في العصور الماضية بسبب ظروف وطبيعة المجتمعات آنذاك، فأنه قد ازداد الى درجة ملحوظة في العصور الحديثة. وعلى الرغم من ان الاحتكاك كان في الماضي بنسبة قليلة، الا انه على قلته، غالبا ما كان يسبب الخلاف والمطاحنة والنزاع بين الدول اكثر منه تحسين العلاقات بينها. وكل هذا بسبب تعنت وتخوف وتشكك الدول بعضها من بعض.

وما يهمنا من كل ذلك هو ان فكرة ((التفاوض)) لم تكن غريبة عن العصور القديمة. وان الدول كانت تمارسها حتى في الظروف الشديدة التي تسبق حالة الحرب. فقد كان اليونان والرومان يرسلون قادتهم وسفراءهم لعرض مطالب بلادهم وللمفاوضة مع الجهات المتقابلة (١) عادة قبل اللجوء الى شن الحرب. كما تم

تخل العصور الوسطى من التفاوض لغرض تحقيق المطاليب او التسوية التي كان يأخذ فيها القوي حصة الاسد. وهذا ما تدلنا عليه كتابات عدد لا بأس من الفقهاء. وفي مطلع العصر الحديث اخذ الحكام المطلقون يقرون مبدأ المفاوضة لعرض المطاليب وبيان وجهة النظر. وكانوا يعتبرون ان المباديء الخلقية تقضي بأرسال مندوبين عنهم للتفاهم في القضايا المختلف عليها قبل اللجوء الى استخدام القوة.

ومنذ القرن الخامس عشر بدأ الفقهاء وعلى رأسهم الفقيه كروشيوس يؤكدون على ضرورة تطبيق مبدأ المفاوضة بين الاطراف التي بينها خلاف او نزاع قبل اللجوء الى استخدام القوة (٢). ولم يقتصر تأكيدهم هذا على اوقات السلم وانما على اوقات الحرب ايضا. فحتى في حالة ((الحرب الشرعية)) يرى هؤلاء الفقهاء انه لابد قبل اللجوء اليها من استخدام الحكمة في تبادل الرأي بين المفاوضين المندوبين عن دولهم. اذ ان مثل هذا الاتجاه السلمي قد يُغني في كثير من الاحوال عن شرور الحروب واضرارها على جميع الاطراف المشتركة منها. وقد ايد مثل هذا الموقف الفقهاء الذين عاشوا في تلك الفترة. او في فترات لاحقة، امثال فاتل واوبنهايم وغيرهم من الفقهاء الكلاسيكيين.

والنزاع الدولي ينشأ عادة عن خلاف بين دولتين حول مسألة معينة. او موضوع معين تسبب من جراء اجراء تتخذه احدى الدولتين او بسبب حادث طاريء ويثير تعارضا في مصالحها

الاقتصادية، او العسكرية، او السياسية او قد يؤدي الى تعديل رئيس في الاوضاع الراهنة (٣). ويؤدي الخلاف عادة الى تباين في وجهات نظر كل منهما وتذرع كل جانب بحججه واسبابه ودوافعه.

وقد اكدت هيئة الامم المتحدة منذ قيامها عام ١٩٤٥ في ميثاقها على حث الدول الاعضاء بوجوب اللجوء الى الوسائل السلمية لحل المنازعات التي تنشأ فيها. فقد جاءت المادة ٣٣ فقرة (١) من ميثاق الامم المتحدة لتؤكد بالنص : ((يجب على اطراف اي نزاع من شأن استمراره ان يعرض حفظ السلم والامن الدولي للخطر، ان يلتمسوا حله باديء ذي بدء بطريق المفاوضة، والتحقيق، والوساطة، والتوفيق، والتحكيم والتسوية القضائية....))

وسنتطرق فيما يلي الى طرق المفاوضات المختلفة هذه لحل المنازعات الدولية بين الدول بشيء من التفصيل.

(١) المفاوضة الدبلوماسية الاعتيادية المباشرة

Ordinary Diplomatic Negotiation

وتعتبر هذه الطريقة من الطرق المباشرة في اجراء مفاوضات حل النزاع وقد سميت بالطريقة الاعتيادية لأنها الطريقة المعتادة التي تستخدمها الدول لحل خلافاتها بتقابل ممثلي الطرفين المتفاوضين بصورة مباشرة ووجها لوجه. وتسوى مسألة النزاع عادة بين دولتين مختلفتين؛ هذا اذا لم تعتورها بعض المشكلات، ولم يكن لها من التأثير على العلاقات مع الدول الاخرى، تسوى ويصل الطرفان

الى اتفاق حولها من دون ان يظهر لها صدى يستلفت انظار الدول الاخرى ويهدد مصالحها. وعلى هذا الاساس فأنه بالامكان القول ان المفاوضات التي تتم بهذه الطريقة الدبلوماسية الاعتيادية هي كثيرا ما تكون مفاوضات تدور حول خلافات بسيطة ومتوسطة الاهمية ليس لها صفة المشاكل المعقدة التي تستدعي اشتراك دولة ثالثة او عدد من الدول او المنظمات الدولية كالأمم المتحدة مثلا.

ومن اهم الشروط التي تعمل على حل الخلاف هو توفر حسن النية لدى الطرفين مما يعمل على بناء الثقة. ومتى ما حصلت الثقة بين الطرفين فأن حل الخلاف يكون سريعا ولايثير اية ضجة. والشرط الثاني الذي يجب توفره هو تكافؤ الطرفين المتفاوضين في القوة السياسية والقوة العسكرية. لأن انعدام هذا التكافؤ يجعل من الدول الاقوى ان تفرض التسوية وفقا لشروطها. وهذا بحد ذاته يجعل الدولة الأضعف التهرب من مثل هذه الطريقة واللجوء الى الطرق الاخرى.

وتجري المفاوضة بالطريقة الاعتيادية اما بصورة شفهية او تحريرية. ففي المحادثات الشفهية يتحدث الطرفان في جلسات قليلة محدودة. اما اذا كان النزاع يتطلب استحضار الوثائق وموافقات من السلطات المحلية لكليهما، فقد تتوقف بعض الوقت ويتبادل الطرفان اثناءها التخاطب الرسمي التحريري على هيئة المذكرات والرسائل الرسمية. ولابد ان تسجل محاضر الجلسات مشفوعة بالتواقيع الرسمية كي تكون المرجع الرسمي في المستقبل.

(٢) المسـعي الحميدة (Good Offices)

لقد قلنا ان المشكلات والخلافات التي تحدث بين دولتين في علاقاتها مع بعضها قد تسوى بكل سهولة، هذا اذا لم يتخلل هذه الخلافات عوامل اخرى تجعل منها امرا معقدا. وبالفعل فأن الكثير من الخلافات تحل على هذه الطريقة من شهر الى شهر ومن سنة الى سنة بالطريقة الدبلوماسية الاعتيادية. ولكن حينما تتدخل عوامل جديدة في الموضوع المختلف عليه بين دولتين ولاتستطيع هاتين الدولتين من ايجاد حل للخلاف بينهما بصورة منفردة، هناك من طرق المفاوضة الدبلوماسية لحل المنازعات الدولية الاخرى ما تسمح بأشتراك دولة ثالثة (٤). او منظمة دولية عبر امينها العام لتقديم مساعداتها او ابداء مشورتها للطرفين بصورة موضوعية وحيادية. وهذه الطريقة تسمى بالمساعي الحميدة (٥). للدولة الثالثة (٦) وفي هذه الحالة يصبح الخلاف الذي قد يكون من نوع بسيط في البداية، يصبح من عدم وصوله الى اتفاق، مشكلة تستدعي الحل، والا فالعلاقات بين الدولتين تسوء. والعامل الذي يدفع الدولة الثالثة لتقديم مساعيها الحميدة هو رغبتها في التوفيق بين المصالح. وفي حفظ العلاقات الطيبة بين زميلاتها وحرصها على ضمان السلم العالمي واخيرا على اعلاء كلمة الحق. وعلى هذا الاساس فأن مهمة الدولة الثالثة في هذه الحالة هي

اقناع الطرفين بكافة الوسائل الحميدة بالرجوع الى استمرار المفاوضة بينهما (٧)، بغية الوصول الى حل او اتفاق مرضي بعيد العلاقات الطيبة بينهما. اذ ربما يكون قطع العلاقات قد يسبب من عقم الطريقة المتبعة بينها. هذا بجانب الامور الاخرى. وقد تبذل المساعي الحميدة للدولة الثالثة عن طريق ابداء نصيحتها لكل من الطرفين محاولة منها الوصول الى حل للموضوع بطريق آخر. فأذا اقتنع كل من الطرفين بهذه المساعي، فعندئذ تعود المفاوضات في جو جديد حيث هناك احتمال للأتفاق. ولايخفى ان استخدام الدولة الثالثة نفوذها الادبي واستثمارها لأي خيط في خيوط المودة التي تربطها بين الطرفين في السابق واظهار رغبتها الشديدة في وصول الطرفين الى حل، ما له من آثار طيبة تشجع الطرفين المتنازعين من الاقتناع والرجوع الى المفاوضات. اضف الى ما تقدم ان كل ذلك لايتم الا بأستخدام الحكمة والصبر والكتمان التام. ان ما يجب معرفته في هذا المقام هو ان دور الدولة القائمة بالمساعي الحميدة ينتهي فور موافقة الطرفين بالرجوع الى المفاوضات ويعني انها لاتشترك كطرف ثالث وانما كهيئة تقوم بدور المصالحة على اساس استكشاف الحقائق. وان هذا التفسير لايلزم اي طرف بأتباعه. فالطرفان المتنازعان اذن حران في قبول وجهة نظر الدولة الثالثة او عدم قبولها. وبناء على كل ما تقدم فأنه بالأمكان القول ان الحكم المقرر هما الطرفان المتنازعان وليس الدولة الثالثة.

(٣) الوساطة (Mediation)

يذكر الفقيه براديه فوديره ان ((المساعي الحميدة تتحول الى وساطة اذا لم تكتف الدولة الصديقة بأبداء النصح والمشورة بل تساهم برضاء الطرفين في المفاوضات الجارية الى حين انتهائها او انقطاعها. وتدلي خلال ذلك برأيها في المطالب التي يتقدم بها الطرفان فتؤيد منها وترد الجائرة ثم تقدم الاقتراحات التي تعتقدها موافقة وعادلة)). فهناك في تاريخ العلاقات الدولية امثلة تؤيد دخول دولة ثالثة للقيام مبدئيا بتقديم مساعيها الحميدة واذا بها تقوم في النهاية بدور الوساطة.. ومن هذه الامثلة ما قدمته الولايات المتحدة من مساعي حميدة عام ١٩٠٥ لإنهاء الحرب بين اليابان وروسيا. وحين وجدت الولايات المتحدة ان لابد من المساهمة في انهاء الحرب بصورة فعالة تحول دورها اوتوماتيكيا من دور الدولة القائمة بالمساعي الحميدة الى دور الدولة الوسيطة. فكان لها ان تشترك في اعداد الخطوات اللازمة لأنهاء تلك الحرب.

والوساطة كما هو الحال في المساعي الحميدة تقدمها عادة دولة صديقة او منظمة دولية او قارية او اقليمية او شخصية بارزة (٨). وهي كالمساعي الحميدة ايضا تستند في خطواتها على الحقائق. ثم ان كليهما لايمكن ان يفرضا بالقوة وقد يجوز ان تقدم دولة ثالثة مساعيها الحميدة او وساطتها اما بدافع منها وعن حسن نية (على اساس ودي) او بناء على ترشيح احد الاطراف المتنازعة وموافقة

الطرف الثاني وعلى ضوء هذه المعلومات فلا ضير في رفض الطرفين المتنازعين المساعي الحميدة او الوساطة التي تود تقديمها دولة ثالثة (٩).

ويعني ذلك أن وساطة ومساعي هذه الدولة انها اذا ما رفضت، فلا داعي لها ان تعتقد ان كرامتها قد جرحت او ان الطرفين المتنازعين قد قاما بعمل عدائي ضدها. على العكس من ذلك، فأن اية دولة او مجموعة من الدول تفرض على طرفين متنازعين آزاءها او تدخلها بالقوة، هو امر غير مقبول في العرف الدولي، ولايمكن ان يدخل ضمن باب المساعي الحميدة او الوساطة. ذلك ان الشرط الاساسي في الوساطة أو المساعي الحميدة هو ان تكون سلمية، ولاتتم بالقوة، وان الدول التي قبلتها غير ملزمة بتنفيذها، هذا الا اذا نصت معاهدة للصلح تجعل هذا الطرف مسؤولا كالاطراف الاخرى.

الا ان الفرق الاساسي بين المساعي الحميدة والوساطة هو ان في الاول وكما اسلفنا، تحاول الدولة التي تقدم مساعيها الحميدة اقناع الطرفين في الرجوع الى المفاوضة بعد ان انقطعت لسبب من الاسباب بينما نجد في حالة الوساطة، ان هذه الدولة تشترك في حل الخلاف بصورة أكثر جدية وفعلية والى ان تصل الاطراف المتنازعة الى حل نهائي (١٠). وقد يجر الحال الى اشتراك هذه الدولة في معاهدة للصلح للأطراف المتنازعة. ولابد للدول الوسيطة ان تكون على درجة عالية من المهارة في كسب الثقة كي تلقى

وساطتها القبول والنجاح. فمهمة الوساطة، كما يقول الفقيه دي فاتل «تفترض في الوسيط العدالة والمهارة والرأي الصائب، وتقضي بأن يكون حياديا فيحول دون التراشق بالتهم ويهدىء الضغائن الكامنة ويقرب الآراء المتباينة، ويطلب منه ان يراعي ناحية الحق وان يسهر على ايصال كل ذي حق حقه دون التشدد في ضرورة ادراك ذروة العدل والكمال، بل يجب على النقيض من ذلك ان يحمل صاحب الحق على التساهل في مطاليبه حسما للنزاع وتوطيدا لأركان السلم)).

ولقد ثبتت طريقة الوساطة في مؤتمر لاهاي عام ١٨٩٩ كأحدى الطرق السلمية لحل المنازعات بين الدول. وقبل هذا التاريخ كان ينظر الى هذه الطريقة بشيء كبير من الريبة. ذلك ان الاطراف المتنازعة، كانت باديء ذي بدء، ترى ان مجرد طلب دخول دولة ثالثة، وخاصة اذا كانت دولة قوية، لا يمكن ان يكون طلبا مجردا وانما يقدم بغية الحصول على المكاسب على حساب الاطراف المتنازعة. فعندما التأم مؤتمر لاهاي الاول عام ١٨٩٩، وجد المؤتمرون ضرورة توضيح ماهية دور الوساطة لدولة ثالثة للقضاء على الشك الذي استمر قرونا طويلة. وعلى هذا الاساس احتوت مقررات المؤتمر فيما يخص الوساطة، من ان اللجوء الى هذه الطريقة يجب ان ينظر اليه بحسن نية من قبل الاطراف المتنازعة. ذلك ان دور الوسيط لايمكن ان يفسر اكثر من دور تقدم فيه دولة ثالثة نصحها الى دولتين متنازعتين. وهو ليس بألزامي. وعليه فيجب

اعتباره دورا وديا، ولا ضير على احد الاطراف المتنازعة من الطلب الى دولة ثالثة بتقديم وساطتها للوصول الى حل مرضي ينتهي بموجبه النزاع. ولكي تزيل بعض الدول شكوكها نهائيا ذهب المؤتمر الى اكثر من هذا موضحاً ان الوساطة مفيدة للدول في كل من السلم والحرب، ففي حالة السلم يكون دور الدولة الوسيطة كأداة لمنع وقوع الحرب بين الطرفين المتنازعين، وفي حالة الحرب فأنه يكون أداة لأنهاء تلك الحرب. هذا اذا ما توفرت للدولة الوسيطة المهارة في تقديم المشكلة بالذات. وانه في كل من هاتين الحالتين، يكون دور الوسيط، دور المحافظ على الاستقرار والأمن والسلم العالمي. وبناء على ذلك، اوصى المؤتمر بالرجوع الى الوساطة كلما سنحت الظروف، حين وقوع نزاع بين اي طرفين - بالنظر لما لها من فوائد سريعة ومباشرة في حل المنازعات. ولايخفى ما لهذا المؤتمر من اثر في تحديد معنى الوساطة وغيرها من المفاهيم الاخرى التي اصبحت بحكم الزمن من الاصول المرعية من قبل الدول كافة.

وحين تأسيس عصبة الامم لم يكن التأكيد على اهمية ((الوساطة)) من الخلافات الدولية بالشيء الجديد على الاعضاء المؤسسين. فقد جاء في ميثاق العصبة مصطلح المصالحة Conciliation للدلالة على نتائج ونجاح الوساطات المتكررة التي تقدمها دولة وسيطة، او المنظمة نفسها في الخلاف الناشب بين الدول الاعضاء فيها. وهكذا جاء في المادة الخامسة عشرة ان

مجلس أمن العصبة له صلاحية فض المنازعات التي تقوم بين الدول الاعضاء. وبناء على ذلك فأن من واجب الدول الاعضاء عرض اي خلاف عليه من شأنه ان يسبب تعكيرا لصفو السلام وعلى شرط انه لم يكن قد قدم الى هيئة تحكيم او هيئة القضاء الدولي.

وحري بنا ان نذكر قبل انتهاءنا من الموضوع ان هناك احوالا محدودة في ميثاق الامم المتحدة تكون فيها الوساطة الزامية (١١). ومن هذه الحالات البارزة تلك التي تعقد فيها معاهدات يشترط احد بنودها الى الرجوع الى وساطة دولة ثالثة او اكثر حين نشوب الخلاف بين الطرفين او الاطراف المتعاقدة.

(٤) لجان التحقيق الدولية

International Commission of Inquiry

كان من بين الامور التي تولاها مؤتمر لاهاي عام ١٨٩٩ وعام ١٩٠٧ هي امكانية تشكيل لجان دولية تكون مهمتها دراسة للوقائع بالذات للمسألة المختلف عليها بين دولتين، كطريقة اخرى من طرف حل النزاعات بين الدول بالوسائل السلمية. وقد كان اتجاه بعض الاعضاء في المؤتمر المذكور جعل تشكيل مثل هذه اللجان الخاصة ذات صفة اجبارية، بحيث، اذا ما حدث خلاف يتعلق بمصالح بلدين، ويفشل الفريقان في حله عن طريق التفاوض

الدبلوماسي المباشر فأنه في تلك الحالة يتحتم على هذين الفريقين. ايداع كافة المعلومات والشهود والوثائق الى لجنة تحقيقية تؤلف لهذا الغرض. الا ان مثل هذا الاتجاه لم يلق التأييد من جميع الدول، وخاصة الدول الصغيرة حيث عارضت بشدة، بحجة ان الصفة الاجبارية للجنة كهذه تفقدها صفتها الحيادية، وتزيد من اهتمام الدول الكبيرة في التأثير على اعمالها. وازاء ذلك ونتيجة للمناقشات، توصل المؤتمرون الى الاحتفاظ بمبدأ الرجوع الى اللجان التحقيقية في الخلافات الحيوية بين الدول المتنازعة. وعلى هذا الاساس جاءت المادة التاسعة من توصيات مؤتمر لاهاي الثاني عام ١٩٠٧ مؤكدة على تأليف اللجان الدولية في حالة حصول الخلافات بالصورة الاختيارية التالية ((ترى الدول المتعاقدة انه من المفيد ومن المرغوب فيه ان يلجأ الطرفان لحل الخلافات ذات الطابع الدولي، والتي لاتمس الشرف، ولاتتعلق بالمصالح الجوهرية، والتي يستعصي حلها بالطرق الدبلوماسية الى تأليف لجنة تحقيق دولية تتولى دراسة وقائع الامور عن كثب وحل الخلاف الناشيء حلا مشبعا بروح التجرد والنزاهة)).

ان من بين الاهداف التي ترمي اللجان الدولية تحقيقها هي حصر الموضوع المختلف عليه ودراسته دراسة واقعية على ضوء الحقائق المحيطة به، وطالما انها لجنة لاتنتمي الى احد الطرفين المتنازعين، فالمفروض بها ان تكون نزيهة من ما تجمعه من معلومات دقيقة في توصياتها. ذلك ان الدراسة حينما تكون من قبل

لجنة حيادية دقيقة ونزيهة، فإنها تقلل دونما شك من الحدة الناشئة بين الطرفين. وليس هذا فحسب، فأن الوقت الذي يتحدد لمثل هذه الدراسة سيعمل هو ايضا كعامل ثان لتقليل الحدة وتهدئة الخواطر.

والرجوع الى لجنة تحقيق دولية، لايتم عادة الا بموجب اتفاق بين الطرفين المتنازعين تتحدد فيه جميع المسائل التي تهمها، كتاريخ البدء، ومدة الدراسة والكيفية التي تتألف منها اللجنة وصلاحيات اعضائها. وحين تبدأ اللجنة عملها، تبدأ في الاغلب في جو يسوده الكتمان وبعيد عن كل من الطرفين المتنازعين، اما توصياتها فأنها تقدمها بعد التصويت عليها بشرط ان يوافق عليها الاعضاء. والعادة ان يقدم صورة من التقرير الى كل من الجهتين المعنيتين.

ان ما يجب التنويه عنه هنا هو ان تقرير لجنة التحقيق لايلزم اي من الطرفين. وانه مجرد تدقيق واعداد للحوادث والحقائق لاغير. وعلى هذا الاساس فأنه ليس له اية صفة قضائية او اجبارية. ومعنى ذلك ان الدولة ذات العلاقة تستنير بهذه الدراسة العلمية الواقعية المتجردة عن التحيز وتستفيد منها في اتخاذ حكمها على الموضوع بأكمله.

(٥) التحكيم Arbitraction

تعود ممارسة طريقة التحكيم في حل المنازعات بين الدول الى الأزمان القديمة. فيشير لنا تاريخ العلاقات بين الدول ان طريقة التحكيم في حل المنازعات كانت شائعة بين اليونانيين. كما ان العرب كانوا يلجأون الى حكمائهم ليكونوا محكمين لهم في منازعاتهم. كما ان الرومان كانوا يلجأون اليه حين ينشب خلاف بينهم وبين الاقطار الاخرى. وعندما جاءت الرسالة الاسلامية فأنها زادت من اهمية التحكيم في حياة العرب والمسلمين. وبدخول القرون الوسطى على اوربا اخذت هذه الوسيلة في حل المنازعات تتضاءل تدريجيا. وحين ظهر الخلاف بين المانيا وملوك اوربا في القرن الحادي عشر كان انصار البابا امثال فيتوريا وسوريز يناقشون في حث الدول للتحكيم لدى البابا في حل خلافاتهم ولم تظهر قيمة التحكيم في العصر الحديث الا في القرن الثامن عشر.

والواقع ان التحكيم لم يحظ بأعتراف الدول بصورة رسمية الا في اوائل القرن التاسع عشر. وأول مرة ترسم حدود بصورة واضحة كان قد تم في مؤتمر لاهاي الدولي عام ١٨٩٩ . فقد أعلن المؤتمرون بأنه حين نشوب نزاع بين الدول فعلى تلك الدول حل ذلك النزاع بطرق سلمية وعدم اللجوء الى الحرب. ومن بين هذه الطرق السلمية التي اوصى بها المؤتمر لحل النزاع القائم هي تأليف هيئة تحكيم يكون واجبها دراسة موضوع الخلاف واعطاء

تقريزها في ضوء الحقائق واحترام القانون (١٢). ومن بين ما هدف اليه المؤتمرون هو احتواء التحكيم على بعض الخصائص التي تشجع الدول اللجوء اليه في حل الخلافات القائمة بينها. ومن هذه الحقائق التي تميزه عن غيره كونه يتيح للأطراف المتنازعة اختيار الهيئة المحكمة بنفسها، وكونه يدعو لعرض المسائل المختلف عليها بدافع منها لغرض حل المشاكل القائمة بينها (١٣). ويترتب على الجهات المتنازعة التي يكون لها اختيار مثل هذت الفريق قبول حكم الهيئة التحكيمية المختارة. تلك الهيئة التي تسير في حكمها بموجب الحدود والاسس القانونية العامة. ويعني ذلك ان الهيئة التحكيمية مقيدة في قراراتها في كل من الحقائق المحيطة ومدى تطابق هذه الحقائق مع القواعد القانونية المعترف بها من قبل الطرفين المتنازعين وعدم مخالفتها لقواعد القانون الدولي (١٤).

ويتم الذهاب الى هيئة تحكيمية عن طريق اتفاق تعقده الاطراف المتنازعة ويسمى هذا الاتفاق بالـ Compromis. وعن طريق هذا الاتفاق توضع شروط التحكيم ويحدد موضوع الخلاف (١٥). وطريقة اختيار الهيئة التحكيمية ومكان اجتماعها.

وهناك في الواقع اكثر من صورة واحدة تستطيع فيها الدول المتنازعة تشكيل الهيئة التحكيمية. والطريقة الاكثر شيوعا هي ان ترشح كل دولة من الطرفين المتنازعين اثنين من الحكام المسجلين في قائمة سكرتارية محكمة التحكيم الدائمية (١٦). ويجوز ان

يكون واحد من هؤلاء من مواطنيها. ثم يلتئم هؤلاء الحكام الاربعة ليختاروا رئيسا لهم وهذا يتم بموجب اتفاق الطرفين ايضا. وبهذا يصبح عدد الهيئة التحكيمية متكونا من خمسة اعضاء. اما في الحالة الثانية فهي ان يختار كل طرف من الاطراف المتنازعة عضوا واحدا ومن ثم يختار الرئيس الباقي من قائمة الحكام الموجودة لدى سكرتارية محكمة التحكيم الدولية الدائمية بموجب اتفاق ايضا. وهناك طريقة ثالثة تلجأ اليها الدول في بعض الاحيان وهي ان يختار كل طرف عضويين (يجوز ان يكون احدهما من مواطنيها) ومن دون رئيس بحيث يصبح عدد الهيئة اربعة.

وحين تلتئم هيئة التحكيم، يتبادل ممثلا الطرفين المتنازعين مذكرات خطية تحتوي على تفاصيل وحجج وبراهين كل طرف من القضية المعروضة. ثم تستمع عادة الى كل طرف للقضية بصورة شفهية ومن ثم تتخذ قرارها بحسب الاكثرية. وما تجب معرفته في هذا الصدد هو ان حكم هيئة التحكيم يكون نهائيا (غير قابل للأستئناف والتميز) و ((الزاميا)) (١٧). على الاطراف المتنازعة (١٨).

ان ما يساعد هيئة التحكيم التوصل الى نتائج طيبة ترضي الاطراف المتنازعة هي مجال السيطرة الواسعة التي توضع بيد الاطراف نفسها في اختيار الحكام والمكان والى غير ذلك.. كذلك فأن الدول لها مطلق الخيار في اختيار التحكيم او عدمه. ثم ان الدول حين تختار تشكيل هيئة تحكيمية لحل خلافاتها، فإنها

لاتقتصر في حل الخلافات على قواعد القانون الدولي فحسب، وانما على قواعد العدالة والاتفاقات والمعاهدات التي سبق وان ابرمت بينها. وكل ذلك يتوقف على نوعية الاتفاق الذي يحدد الاسس التي يجب الحكم بموجبها. ولهذا السبب فأن مجال التوصل الى الحل في هذه الطريقة اوسع بكثير من غيرها من طرق المفاوضات السلمية الاخرى.

(٦) التسوية القضائية (Adjudication)

بالرغم من ان التحكيم هو اقدم من غيره من طرق تسوية الخلافات، وعلى الرغم من انتشار ممارسته بدرجة اوسع كثيرا من كل من طريقة المساعي الحميدة والوساطه حين يتعسر اللجوء الى المفاوضات الدبلوماسية المباشرة، الا انه لم يخرج عن كونه طريقة وقتية وتعوزه مبادىء عامة موحدة تسير بموجبها الدول كافة حين تسوى الخلافات بينها. ولهذا السبب بالذات سعت الدول لأيجاد طريقة اخرى تستند على مبادىء دولية ثابتة. فمنذ القرن التاسع عشر وجه عديد من الفقهاء والساسة جهودهم للوصول الى طريقة اضافية للمفاوضة لاتخضع لمبادىء محلية وإنما لمبادىء عامة. وكان من بين المقترحات التي قدمت بصورة غير رسمية من قبل هؤلاء الفقهاء والساسة، التسوية للخلافات عن طريق هيئة قضائية تستند في احكامها على قواعد القانون الدولي، ولها كيان دائم، وتستنير في عين الوقت بقراراتها السابقة : اي انها تسير

بموجب السوابق القضائية. ولا يتطلب من الدول في الاحوال التي تلجأ فيها الى هذه الهيئة القضائية الدائمة الا عقد اتفاقات او معاهدات بينها تنص وتؤكد الرجوع اليها بغية ابداء حكمها في المسائل المختلف عليها، ولأنهاء المفاوضات بين الاطراف المعنية على ضوء ذلك الحكم. وقد جاءت حجج انصار هذه الفكرة من ان جهازا دائميا يسير في قراراته على ضوء سوابقه، ويهتدى بقواعد القانون الدولي بصورة عامة له اثره الكبير في دعم وتفسير بعض نواحي القانون الدولي الغامضة التي قد تختلف الدول في تفسيرها. وقد جند بعض المعنيين بالامر تخويل محكمة التحكيم التي هي في الواقع محكمة وقتية ولو انها تحمل اسم محكمة التحكيم الدائمية، الى محكمة دائمية تتكون من اعضاء من القضاة المشهورين في العالم، وعلى استعداد لأبداء المشورة القضائية في اية لحظة يطلب اليها. وحين لايحظى مثل هذا الرأي بالقبول، فالعمل على تشكيل محكمة عدل دائمية، تعمل جنبا الى جنب مع محكمة التحكيم وتنظر في المسائل التي لاتستطيع محكمة التحكيم التوصل الى حل فيها (١٩). وقد باءت جميع المحاولات بالفشل وذلك لعدم نيل مثل هذه المقترحات بالقبول لدى الدول.

ولم تثمر هذه الجهود الا في الربع الاول من القرن العشرين ابان تشكيل عصبة الامم، حيث حظي تشكيل محكمة العدل الدولية بالتأييد من قبل اغلبية الاعضاء المؤسسين. وجاء على اثرها الميثاق موضحا ذلك. فقد اكدت المادة الرابعة عشر من ميثاق عصبة الامم

على تشكيل محكمة عدل دولية تكون واجباتها النظر في المنازعات الدولية واعطاء القرارات وابداء المشورة القانونية عند الطلب اليها لكل منظمة دولية بما فيها العصبة نفسها. وبناء على طلب مجلس العصبة فقد شكلت لجنة قضائية تابعة لها لدراسة امر تشكيل المحكمة المذكورة. ونتيجة لتوصيات تلك اللجنة تشكلت محكمة العدل بالفعل وكان ذلك في منتصف شباط عام ١٩٢٢ . وبموجب تعديل سنة ١٩٣٠ ، حدد عدد الاعضاء بـ (١٥) عضوا تكون مدة كل عضو فيها تسعة سنوات ينتخبون عن طريق ترشيح محكمة التحكيم الدائمة للأعضاء اللائقين وانتخاب وتصويت جمعية عصبة الامم.

وقد كان من بين التوصيات التي قدمتها اللجنة القضائية الخاصة تحديد اعمال المحكمة والتي تضمنت وجوب لجوء الدول الى محكمة العدل الدولية في المنازعات التي تتعلق (٢٠) بـ (١) تفسير المعاهدات (٢) اي سؤال يتعلق بالقيام بتفسير احدى نواحي القانون الدولي (٣) النظر في المخالفات التي تعتبر خرقا : لألتزامات الدول المختلفة (٤) تقدير التعويضات التي يجب ان تقدمها الدول المخالفة لهذه الألتزامات.

الا ان اقتراحات اللجنة القضائية لم تحظ بتأييد الجمعية ومجلس العصبة، حيث قرر الاخير ان تنظر محكمة العدل الدولية في المنازعات التي تقدمها اليها بصورة اختيارية. هذا ما عدا الدول التي تقرر من تلقائها وجوب الرجوع الى المحكمة حين نشوب

اى خلاف قد يظهر بين الاطراف المتعاقدة في معاهدة او اتفاقية. وهكذا اصبح الرجوع الى المحكمة الدولية واجبا للدول التي تلزم نفسها واختياريا بالنسبة للدول التي ترى عكس ذلك. وقد عملت محكمة العدل بهذا الاسلوب من سنة ١٩٢٢ اي منذ تشكيلها، وحتى زوالها . وكانت آراءها التي قدمتها والقضايا التي حسمتها طوال تلك المدة ذات قيمة عظيمة بالنسبة للعلاقات الدولية.

وبتشكيل هيئة الامم المتحدة، وجد انه من الضروري اعادة تشكيل المحكمة وبالفعل، فقد تم ذلك عام ١٩٤٦، بعد اجراء شيء من التعديل على المحكمة السابقة، واصبحت بموجب ميثاق هيئة الامم المتحدة قسما رئيسيا من اقسام الهيئة المذكورة. وبناء على ذلك ظل عدد اعضاء المحكمة (١٥) عضوا كما في السابق، ينتخبون عن طريق ترشيح محكمة التحكيم وموافقة الجمعية العامة ومجلس الامن، ويعملون لمدة تسعة سنوات، ويبدل ثلث الاعضاء كل ثلاث سنوات. كما ظل البند الاختياري، فيما يخص ذهاب الدول الى المحكمة حين حصول نزاع بينها، ما عدا الدول التي تلزم نفسها بالذهاب الى المحكمة في منازعاتها. لكن الامر المهم والاخير بالنسبة لمحكمة العدل الدولية هو انه اذا كان اللجوء اليها اختياريا، عدا من تلزم نفسها من الدول، الا ان قراراتها تكون ملزمة في جميع الاحوال. وهذا ما اكد عليه ميثاق الامم المتحدة بصورة صريحة وواضحة. فقد اضفت المادة (٩٤) من ميثاق الامم المتحدة الصفة الألزامية على قراراتها حيث نصت على ما يلي :

(١)- يتعهد كل عضو من اعضاء الامم المتحدة ان يقبل بالحكم الذي يصدر عن محكمة العدل الدولية في كل نزاع يكون طرفا فيه.

(٢)- اذا امتنع احد المتقاضين الطرف في نزاع ما، عن القيام بما يفرضه الحكم الذي تصدره المحكمة، فللطرف الآخر ان يلجأ الى مجلس الأمن الذي يقدم توصياته في هذا الشأن او يصدر قرارا بالتدابير التي يجب اتخاذها لوضع هذا الحكم موضع التنفيذ.

هذه هي اهم طرق المفاوضات الدبلوماسية التي تستخدمها الدول اليوم لحل المنازعات بينها بالوسائل السلمية، وجدير بالملاحظة ان هذه الطرق لم توجد دفعة واحدة وانما تنوعت وتطورت بتطور الدول من جهة، وتطور العلاقات بينها من جهة اخرى. فلا يخفى للمتتبع ان المفاوضات في اول نشوء الدول كانت تتم بين الملوك او من يتكلم بأسمهم على صعيد شخصي اكثر منه على صعيد رسمي. وكانت تحسم الخلافات حين اجتماع هؤلاء الملوك على اساس التراضي وبصورة سرية. وكانوا يقتصرون على انواع محدودة من طرق المفاوضة كالمفاوضة المباشرة والتحكيم. واذ ان السلاطين القدماء كانوا يستخدمون المفاوضة المباشرة والتحكيم فأن ذلك كان يتم تحت ظروف وشروط واهداف تختلف عن العصر الحديث. فكانت المفاوضة مقتصرة على الملوك او حاشيتهم، وهي تتم لا بدافع المحافظة على السلام العالمي وانما على اساس المصلحة الذاتية والقربى والصداقة القائمة بينهم. واذا

كانت طريقة التحكيم في المفاوضة قد استخدمت منذ العصور القديمة، وانها استمرت بنطاق ضيق في القرون الوسطى، فأنها كانت تستخدم في غير الاحوال والشروط التي تستخدم في عصرنا الحاضر. فكثيرا ما كان يجري التحكيم تحت ظروف غير طبيعية، لايستطيع معها الحاكم الى التوصل الى حكم حيادي. فقد وجد ان التحكيم كان يستخدم مثلا بعد الانتهاء من الحروب ولغرض توزيع الغنائم. ومعلوم ان هدف التحكيم الاساسي اليوم هو فض النزاع بحيث لايؤدي تطور الحوادث الى اندلاع الحرب.

هذا من جهة، ومن الجهة الاخرى، فأن تطور مفهوم الدولة في العصر الحديث ونشوء التمثيل الدبلوماسي الدائم وازدياد احتكاك الدول مع بعضها وظهور المنظمات الدولية، كل هذه اوجدت طرقا جديدة للمفاوضات واوجدت معها اهدافا وغايات تختلف عن العصور التي سبقتها. ومن هذه الطرق الجديدة التسوية القضائية. ولجان التحقيق المنبثقة عن المنظمات الدولية. وليس هذا فحسب. فأن تشابك المصالح بين الدول وتعقدها، اظهر الحاجة الى ايجاد هيئات كمحكمة العدل الدولية التي تسير وتهتدي بقواعد عامة وشاملة وهي قواعد القانون الدولي. وغني عن البيان ان هذه المحاكم العالمية ما هي الا طريقة جديدة في ركون الدبلوماسية الى القضاء وهو ما يسمى بالقضاء الفني. وفوق كل ذلك فأن الظزوف الجديدة، كتنوع وتقدم ودقة وخطر اسلحة الدمار الشامل الجديدة، دعت الى الاهتمام بدرجة قصوى على تفادي وقوع

الحرب والتأكيد على الوسائل السلمية الجديدة والقديمة، لمنع وقوع الحرب والمحافظة على السلام العالمي. وبالأستطاعة القول ان المنظمات الدولية كعصبة الامم والامم المتحدة والمؤتمرات والاجتماعات المنبثقة عنها كلها لم تنشأ الا نتيجة شعور الدول بأخطار الحروب وذلك بأتخاذها مقرا عاما تجتمع فيه كافة الامم للتداول في شؤونها وتحسين احوالها وحل مشاكلها دونما اللجوء الى وقوع الحروب بينها. وهذا بالذات نوع من القضاء الذي يمكن تسميته بالقضاء السياسي. ومما يزيد في عظم التأكيد على الوسائل السلمية في حل المنازعات بين الدول، هو انه بجانب وجود الاسلحة الفتاكة التي تستطيع تدمير البشرية، كالقنابل النووية مثلا، فأن اندلاع الحروب في العصور الحديثة قد تجلى بظاهرة جديدة وهي انه سرعان ما تتحول الحرب المحلية الى حرب عالمية تشترك فيها اغلب دول العالم. وطبيعي ان هذه السرعة في تحول الحرب الى مستوى عالمي ما هي الا نتيجة لأرتباطات الدول بعضها مع بعض. وهكذا يتبيّن لنا كيف ان اهمية المفاوضات السلمية قد ازدادت وتنوعت وتطورت بتطور الدولة الحديثة.

هوامش الفصل الحادي والعشرون

(١) انظر فينويك، Fenwick: International Law مصدر سبق ذكره، ص (٥٠٨).

(٢) المصدر السابق نفسه.

(٣) د. سموحي فوق العادة، مصدر سبق ذكره، ص (٣٥٧).

(٤) وقد بدت المساعي الحميدة في المنازعات الدولية لبعض الدول في السنين الاخيرة ان قامت بها منظمة الامم المتحدة (عبر امينها العام) او بعض رؤساء الدول.

(٥) يقول الاستاذ Stuwart : ((يقصد من لفظة المساعي الحميدة تلك المساعي والمحاولات التي تقوم بها دولة ما بغية ايجاد اتفاق بين دولتين متنازعتين)).

(٦) انظر Int. Law, Wilson ص (٢٢٨).

(٧) المصدر السابق ، ص (٢٢٩).

(٨) يذكر د. سموحي فوق العادة في كتابه الدبلوماسية الحديثة : ((ان معاهدة الاتحاد الامريكي المعقودة في بوينس آيرس عام ١٩٣٦ حاولت احداث اسلوب جديد للوساطة وذلك بأن يكون الوسيط شخصية بارزة تنتخب من قائمة موضوعة مسبقا، وتتضمن اسماء الاشخاص الذين ترشحهم الجمهوريات الامريكية لمثل هذه المهمة)).

وقد طبقت الامم المتحدة وبعض الدول هذا الاسلوب في كثير

من المناسبات منها : انتخاب الكونت برنادوت من قبل مجلس الامن عام ١٩٤٨ وسيطا في فلسطين بين الدول العربية والعدو المغتصب... وقد اغتالته عصابة ارهابية صهيونية في أيلول (سبتمبر) عام ١٩٤٨.

مصدر سبق ذكره، ص.ص (٣٦٢ - ٣٦٣).

(٩) برادیه فوديره في Wilson مصدر سبق ذكره ص (٢٢٩)

(١٠) انظر International Organization

Pitman & Potter حيث يقول الاستاذ بوتر:

"Here the third Party Takes up for Consideration the Substance of the dispute itself and attempts to discover a solution."pq

وللرجوع الى تفاصيل اوفى انظر دائرة معارف العلوم الاجتماعية الجزء العاشر. ص (٢٧٢).

(١١) تنص المادة الثالثة والثلاثون من ميثاق الأمم المتحدة على:

١- ينبغي للمتنازعين في كل خلاف قد يؤدي استمراره الى تهديد السلم والامن الدوليين، ان يسعوا لحله باديء ذي بدء بطريقة المفاوضة والتحقيق والوساطة والتحكيم والتسوية القضائية واللجوء الى الاتفاقيات الاقليمية. او لغيرها من الوسائل السلمية التي يختارونها.

٢- يدعو مجلس الامن اذا رأى ضرورة لذلك، المتنازعين الى تسوية نزاعهم بوسائل كهذه.

كما تنص المادة الرابعة والثلاثون:

لمجلس الأمن ان يحقق في كل نزاع او في كل حالة قد تؤدي الى خلاف بين الامم، او تحدث نزاعا لكي يقرر اذا كان في استمرار هذا الخلاف او في هذه الحالة ما قد يهدد حفظ الأمن والسلم الدوليين.

اما المادة الخامسة والثلاثون فأنها تنص على ما يلي:

١- يحق لكل عضو في المنظمة ان يوجه نظر مجلس الأمن، او الجمعية العمومية الى نزاع او حالة من النوع المشار اليه في المادة الرابعة والثلاثين.

٢- يحق لكل دولة ليست عضو في المنظمة، ان توجه نظر مجلس الأمن او الجمعية العمومية الى ان اي نزاع تكون طرفا فيه، اذا كان قد سبق لها ان قبلت التزامات الحل السلمي المنصوص عليها في الميثاق لفض هذا النزاع.

٣- تخضع اعمال الجمعية العمومية المتعلقة بالقضايا التي توجه اليها نظرها بموجب هذه المادة، لأحكام المادتين (١١) و (١٢).

(١٢) مؤتمر لاهاي الدولي لعام ١٨٩٩ المادتان (١٥) و (٣٧).

(١٣) Hill, op.cit., pp. 216 - 217

(١٤) المصدر السابق نفسه.

(١٥) يستثنى من ذلك المواضيع الحيوية التي تخص كرامة وسمعة الدولة وكذلك المواضيع التي تخص سيادتها واستقلالها.

(١٦) تشكلت محكمة التحكيم الدولية الدائمة على اثر توصيات

مؤتمر لاهاي عام ١٨٩٩ . والواقع فأن هذه المحكمة ليست كما يشير اليها اسمها، وانما هي قائمة بأسماء القضاة ممن لهم شهرة عالمية، يقبلون واجب التحكيم في الخلافات التي تقوم بين الدول. وتودع القائمة باسماء هؤلاء لدى السكرتارية الدائمة للمحكمة المذكورة والتي عن طريقها يتم طلب الدول. هذا وان مركز السكرتارية هذه هو في لاهاي.

(١٧) يتفق علماء القوة الدولية على ان هناك حالات يكون فيها حكم الهيئة التحكيمية باطلا وهي :

١- اذا تعدى الحكم سلطته كأن يكون حكمه مستندا على نقاط قانونية غير مستوحاة من مباديء العدالة والانصاف.

٢- اذا لم يسمح لأحد الطرفين بالأدلاء بحججه او بالتوسع في دفاعه او كان هناك نقص في اجراءات المحكمة.

٣- اذا ثبت حدوث تلاعب او ارتكاب رشوة من شأنها اثارة الريب في نزاهة الحكم وحياده.

٤- اكتشاف امر جديد قد يؤثر على الحكم الصادر، ويعتبر هذا السبب في الحقيقة من عوامل اعادة النظر لا من اسباب البطلان. انظر جونيه، موجز الدبلوماسية ، ص (٣١٧).

(١٨) جاء في توصيات مؤتمر لاهاي الثاني ١٩٠٧ ان على الدول الرجوع الى التحكيم في حل خلافاتها بقدر ما تساعدها ظروفها. اي ان التزام الدول بالرجوع الى التحكيم ليس بالألتزام المطلق وانما مشروط ((بسماح الظروف)) اما في غير تلك الاحوال فهي

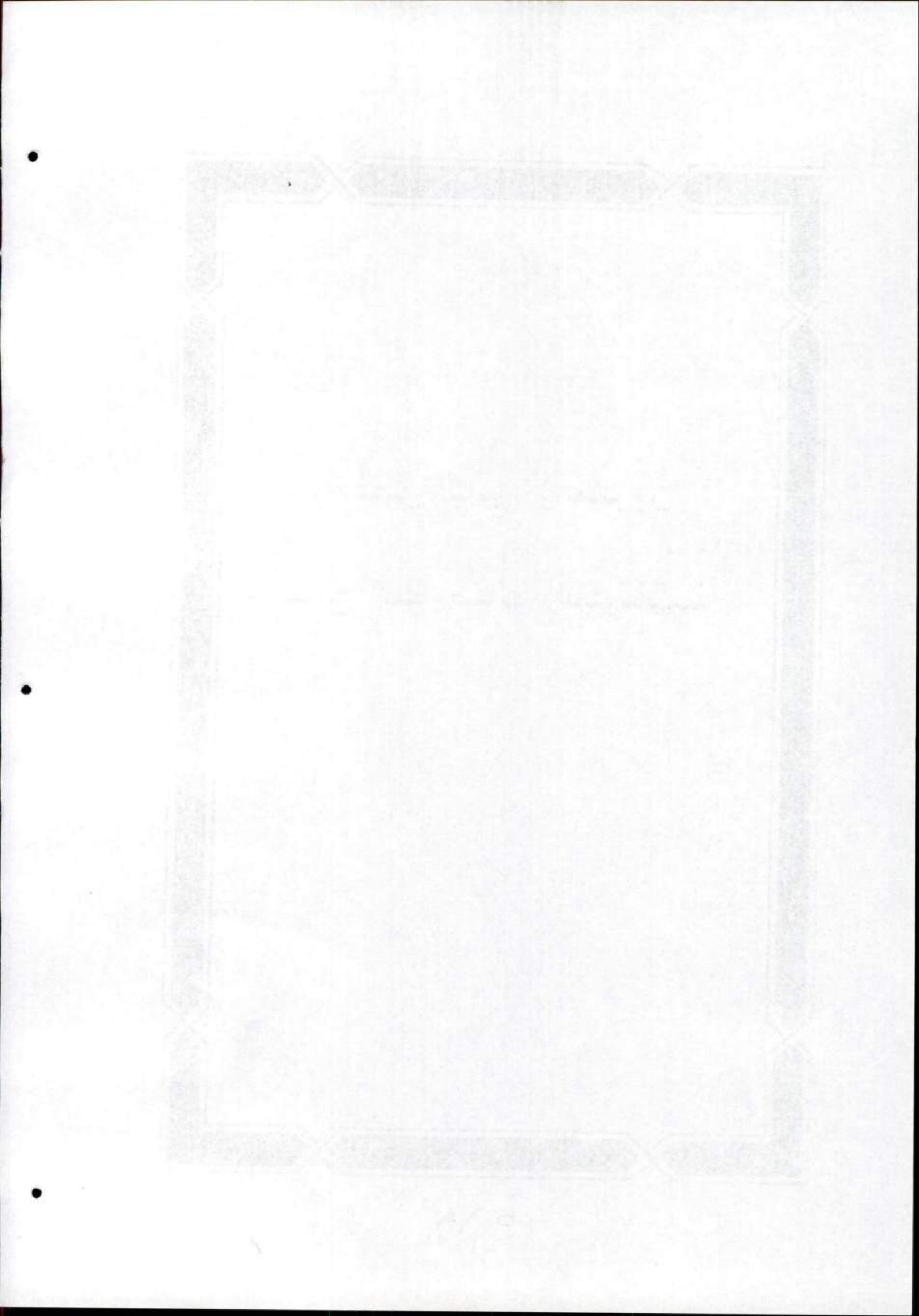
جرة في اللجوء اليه او عدمه. على انه يستثنى مما تقدم الحالات التي يوجد فيها معاهدات تشترط رجوع الطرفين في حالة حدوث نزاع بينها الى التحكيم. وفي هذه الحالة يكون التحكيم اجباريا. والمعاهدات التي تجعل التحكيم اجباريا اما ان تكون عامة وحاوية لأسس العلاقات بين الدولتين ومنها الذهاب الى التحكيم في حالة الخلاف، او ان تكون معاهدة خاصة تتعلق بموضوع الحدود او العلاقات التجارية او الاتفاقات المالية حيث تتضمن فقرة تنص على الذهاب الى التحكيم في موضوع معين.

(١٩) انظر Fenwick, مصدر سبق ذكره، ص (٥١٦).

(٢٠) انظر Schuman, International Politics , ص (١٧٧)

الفصل الثاني والعشرون

نتائج المفاوضات الدبلوماسية



الفصل الثاني والعشرون

نتائج المفاوضات الدبلوماسية

حينما يكتب للمفاوضات النجاح، يسجل المفاوضون نتائج مفاوضاتهم هذه في وثائق دولية مختلفة. واهم هذه الوثائق المعاهدات (Treaties) والاتفاقيات. ومن بين هذه الوثائق الاخرى التي تأتي بعد المعاهدات والاتفاقيات من حيث الاهمية، هي الصك العام والتصريح والتسوية والبروتوكول والاتفاق والمذكرات المتبادلة وغيرهما مما سنقف على اهمها فيما بعد.

عقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية

المعاهدات والاتفاقيات الدولية، هي اتفاقات خطية تعقد بين دولتين او اكثر في ظل احكام القانون الدولي ويترتب على موقعيها نتائج قانونية. والمعاهدات من العقود الدولية الرسمية التي له صفة تشريعية. فنصوصها واحكامها بالنسبة للدول التي تعقدها بمثابة قوانين واجبة التطبيق. وهذه النصوص والاحكام تزداد قيمة بأزدياد عدد الدول الموقعة عليها. ويعني ذلك انه كلما زاد عدد الاعضاء المؤيدين لمعاهدة من المعاهدات او لموضوع في عدة معاهدات او لموضوعات عدة في معاهدات متشابهة فأنها تضيف احكاما

جديدة للقانون الدولي.

وتتشابه المعاهدات في موضوعها ونصها وشكلها في بعض الاحيان مع الاتفاقيات، بحيث يصعب التمييز بينها. فالمعاهدات تفوق الاتفاقيات من حيث ان المعاهدات تطلق كما يقول الاستاذ فوشيل ((على العقود الدولية التي لها اهمية خاصة بالنسبة لأهدافها او موضوعها او لمكانة الدول المشتركة فيها. في حين ان الاتفاقيات تتضمن تعهدات ثانوية محدودة، قد تخص مسائل ثقافية او تجارية او اقتصادية.)) (١) وعلى هذا الاساس فأنه يمكن القول ان المعاهدات تتضمن قضايا سياسية هامة والتي تهم الدول بصورة خاصة، اما الاتفاقيات فأنها تشمل الامور الثانوية والتي هي ليست من الضروري ان تكون ذات صفة سياسية بل ثقافية او تجارية او اقتصادية..

كيف تعقد المعاهدات

لاتوجد اية نصوص في القانون الدولي تمنع رؤساء الدول من القيام بعقد المعاهدات انفسهم، طالما ان رؤساء الدول هم اعلى الشخصيات في تمثيل بلادهم. ((غير انه لم يسبق ان قام رؤساء الدول بالمفاوضة مباشرة مع ممثلي دولة اخرى والتعاقد معهم.)) (٢) والسبب في ذلك هو كما يقول الاستاذ شارل دبوي Charles Dupuis تحاشي رؤساء الدول من عدم الوقوع في خطورة الارتباكات المفاجئة التي تتم عادة من دون رويّة. يضاف الى ذلك صعوبة اخرى، تلك هي التماس رؤساء الدول بالقبول على مثل هذه التعهدات وعدم تمكنهم من رفضها)).

وأزاء هذه الاحوال فقد جرى العرف ان تعهد مهمة التفاوض في عقد المعاهدات الى الوزراء والممثلين الدبلوماسيين او المبعوثين السياسيين الذين يعهد اليهم مثل هذا الامر بموجب تعليمات خاصة. وحين يطلب الى هؤلاء بالقيام بأجراء تفاوض مع دولة اخرى في قضية من القضايا، فأنهم يزودون بكتب التفويض الخاصة مع التعليمات والصلاحيات التي يجب ان يسيروا بموجبها.

ويتحتم على المندوبين في جميع الاحوال ان يقدموا ما توصلوا اليه من قرارات الى دولهم بغية المصادقة عليها. والعرف الجاري بين الدول هو ان يوقع المندوبون مبدئيا بالاحرف الاولى حين لايكونوا مزودين بالتفويض الكامل. وحين يزود المتفاوضون

بالتفويض الكامل الذي يمنحهم الصلاحيات الكاملة Full Powers ، عندها يوقعون بالتوقيع الكامل الذي يجعل من الاتفاق، بعد مصادقة الدولتين المعنيتين (او الدول) عقداً رسمياً نافذ المفعول لدى الطرفين (او الاطراف).

ثمة امر مهم لابد من الاشارة اليه الا وهو ان العرف يقضي ان يتم توقيع المندوب المفوض بالتوقيع الكامل وفقاً لقاعدة التناوب Alternet. والمعروف ان قاعدة التناوب تقضي بأن يوقع كل مندوب على نسخة دولته في المكان المخصص للدولة الاولى اي في مكان الشرف وهو في اقصى اليسار، اذا كانت المعاهدة محررة باللغة العربية وفي اقصى اليمين اذا كانت المعاهدة محررة باللغة الانكليزية او الفرنسية، ثم يعقبه المندوبون الآخرون وفقاً للحروف الابجدية للغة الاساسية للمعاهدة المتعددة الاطراف.

اما بالنسبة للمصادقة الرسمية، فأن ذلك يتم وفقاً لطبيعة النظام السائد في كل دولة. فبالنسبة للنظم الديكتاتورية، فأن الموافقة تقتضي موافقة رئيس الدولة فقط كي يصبح نافذ المفعول. اما الدول التي تحكم بموجب دساتير ونظم برلمانية، فيتحتم في تلك الحالة مصادقة البرلمان (٣)، كي تكتسب الدرجة القطعية. ومما هو جدير ذكره هو ان المصادقات، سواء أكانت من قبل رؤساء الدول في النظم الديكتاتورية او من قبل رؤساء الدول والبرلمان في النظم الديمقراطية، ما هي الا نوع من الرقابة والتدقيق على اعمال المندوبين المفوضين. وفوق ذلك فهي تعني في النظم البرلمانية،

وخاصة البرلمانات التي تتمتع بصلاحيات واسعة، رقابة على السلطة التنفيذية (٤). الا ان هذه المراقبة قد تتحول الى تدخل فعال في سياسة الحكومة الخارجية بحيث تقضي على الغاية المتوخاة من التصديق، وتقف احيانا عقبة في سبيل اتمامه (٥). ومن الناحية الاخرى فأن تصديق المجالس النيابية على المعاهدات هو من حيث المبدأ ((طريقة قانونية لأدماج احكام هذه القوانين في القوانين الداخلية واعطائها صفة التنفيذ (٦).

ويترتب على السلطات المختلفة ان تقدم الوثائق الخاصة بالتصديق في فترة معينة، حين تنص المعاهدة على تاريخ معين. وترسل الوثيقة عادة موقعة من قبل رئيس الدولة بالصورة التالية:

((نحن... رئيس الجمهورية....(او رئيس الدولة او ملك)

الى كل من يطلع على كتابنا هذا

- سلام وتحية -

بعد الاطلاع على معاهدة (الصداقة...او التحالف او...)

المعقودة بين....في مدينة...بتاريخ....

والمرفق نصها بهذا الصك.

ولما كنا نوافق على هذه المعاهدة في جميع بنودها، فقد قبلنا بها بمقتضى احكام القانون الذي اقره مجلس النواب، وانا نعلن بموجب هذا الصك الحاضر اننا نقبلها ونبرمها ونقرها كما نعد بتنفيذ احكامها.

واثباتا لما تقدم وقعنا هذا الصك

وزير الخارجية   رئيس الجمهورية

(او رئيس الدولة او الملك)

ولكي تصبح المعاهدة نافذة ومندمجة في القوانين الداخلية على الوجه الكامل لابد لها من ان تمر بخطوة تكميلية اخرى. ذلك ان ارسال وثيقة الى الدولة التي جرى معها عقد المعاهدة يجعلها نافذة من الوجهة الدولية فقط، اما من الناحية الداخلية، فأنه يترتب نشر نص المعاهدة الكامل في الجريدة الرسمية للدولة. على ان هناك بعض الدول تستلزم نظمها اصدار مرسوم جمهوري او ملكي كي تكتسب معاهداتها الصفة التنفيذية. ومن هذه الدول فرنسا مثلا.

تصنيف المعاهدات

ان تصنيف المعاهدات لايخضع لقاعدة رسمية ينص عليها القانون الدولي، واكثر ما يسعى الى تصنيف المعاهدات هم الباحثون والعلماء في القانون والسياسة الدولية، اذ انهم يميلون الى ذلك لأغراض تنظيمية علمية بحتة. اما من الناحية العملية فتصنف الدول المعاهدات التي تعقدهامع بعضها بحسب المواضيع التي تبحثها هذه المعاهدات. على ان هناك من الدول من يرجع في تصنيف المعاهدات الى العلماء الكلاسيكيين ايضا.

وعلى ضوء ما تقدم، فقد حاول بعض العلماء والفقهاء ايجاد بعض الاسس العلمية التي توضح طبيعة ونوع معاهدة من المعاهدات عن غيرها، ومن ذلك التصنيف الذي جاء به الفقيه Calvo (7) والذي يأخذ فيه الاسس التالية: فهو بالنسبة ((للزمن))، يقسم المعاهدات الى معاهدة وقتية trans، tory ومعاهدات دائمية Permanent. وانه ثانيا، يقسم المعاهدات بالنسبة ((لطبيعتها)) حيث يشير الى المعاهدات الشخصية Personal التي يعقدها السلاطين (خاصة في الازمان القديمة) وبين المعاهدات غير الشخصية Non Personal والتي تتناول الاشياء المختلفة التي تهم الاطراف المتعاقدة فيها. وانه ثالثا، يقسم المعاهدات بالنسبة لدرجة مسؤولية كل طرف والآثار الناجمة منها، حيث يميز في هذه الحالة بين المعاهدات المشروطة والمعاهدات

غير المشروطة، واخيرا ورابعا تقسيمه للمعاهدات بالنسبة ((للمحتوى))، بحيث انها اما ان تكون معاهدات عامة او معاهدات خاصة.

اما الاستاذ فوشيل Fauchille فأنه يصنف المعاهدات في اربع اصناف، فالصنف الاول هو المعاهدة التي تعتبر مصدرا للحقوق دولية. فهو يذكر ان مباديء الحقوق الدولية كانت ترد في الماضي في ملاحق المعاهدات السياسية على هيئة تصريحات. اما الاتجاه الحديث فأنه يرى ذكر هذه المباديء في صلب المعاهدات نفسها.

والصنف الثاني وهو يشمل المعاهدات السياسية التي تعتبر من اهم الاتفاقات الدولية. ومن هذه المعاهدات، معاهدات الصلح والحماية والحياد والتحالف ومعاهدات الضمان والاتفاقيات القنصلية واسترداد المجرمين الى غير ذلك من الانواع. فمعاهدات الصلح مثلا هي المعاهدات التي تحقق مطالب الدول المنتصرة بنتيجة الحرب. ومعاهدات الحماية هي التي يتم بموجبها وضع دولة تحت حماية دولة ثانية اقوى من الاولى ويكون لها بعض الامتيازات التي تحصل عليها. اما معاهدة الحياد فهي التي تعقدها الدول الحيادية بينها للدفاع عن حقوقها ومصالحها من اي تعد تقوم به الدول المتحاربة.

وتعقد الدول فيما بينها نوعا آخر من المعاهدات الدولية تسمى بمعاهدات التحالف. فقد تتفق دولتان او اكثر فيما بينها على اتباع

خطة دفاعية او سياسية موحدة ومعينة حين حصول اي اعتداء على اي طرف من الاطراف المتعاقدة.

وبجانب ماتقدم من انواع المعاهدات السياسية. يشير الفقيه فوشيل الى معاهدات الضمان. ومعاهدات الضمان هذه هي عقود دولية تتناول احترام حالات راهنة Status Quo او اوضاع دولية معينة تتم بين دولتين او عدة دول.

وتشمل المعاهدات السياسية ايضا على الاتفاقيات القنصلية التي تنظم وتحدد سلطات واعمال وحصانات القناصل التي يتم الاتفاق عليها سياسيا. كذلك تشمل معاهدات تسليم المجرمين واقامة الاجانب. فالاولى تشمل الصورة التي يتم بها تسليم المجرمين العاديين الى الدول الاخرى، والثانية تنظم شروط اقامة رعايا الدولة الاجنبية.

والصنف الثالث الذي يشمل المعاهدات الاقتصادية والاجتماعية. وهذا الصنف يتناول شؤون الملاحة وتنظيم التجارة والتبادل الثقافي الى آخر ذلك من نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

واخيرا المعاهدات الخاصة بالحرب والمتحاربين والتي تتناول تنظيم شروط تسليم الاسرى وصيانة الاماكن المقدسة والمدن المكشوفة وتقييد استعمال الاسلحة والغازات.

والواقع ان اكثر التصنيف شيوعا في الوقت الحاضر هي تلك التي تستند على مبدأين اساسيين وهما : الاول، الذي يأخذ بنظر الاعتبار موضوع المعاهدات، والثاني وهو الذي يقدر طبيعتها.

والمعيار الاول يصنف المعاهدات على اساس النطاق الضيق والثاني على اساس النطاق الواسع.

فمن حيث الموضوع، يمكن تقسيم المعاهدات الى معاهدات سياسية واقتصادية ومعاهدات الصلح والحياد والتحالف والصداقة والحدود وتسليم المجرمين الى غير ذلك من المواضيع الاخرى.

اما من حيث طبيعتها فقد تكون :

اولا. بالنسبة للأطراف المشتركة فيها : فإما ان تكون ثنائية الاطراف او متعددة الاطراف. ويمكن القول انه اذا كان الزمن الماضي يتميز بالعدد الوافي من المعاهدات الثنائية فأن الزمن الحاضر يتميز بكثرة المعاهدات التي تتعدد الاطراف فيها.

ثانيا. المعاهدات التشريعية والمعاهدات التعاقدية. فأما المعاهدات التشريعية فهي العقود الدولية. ومن هذه نذكر القواعد التي جاء بها مؤتمر لاهاي عام ١٨٩٩ وعام ١٩٠٧ والتي وقع عليها عدد كبير من الدول. وما المعاهدات التعاقدية الا حلول وسط تتوصل اليها الاطراف المختلفة في مسألة من المسائل ويتفق بعدها على الحلول بحيث ترضى مصالح الجميع. ومن هذه المعاهدات معاهدات التحالف او معاهدات الحدود مثلا.

ثالثا. المعاهدات العامة والمعاهدات الخاصة. وغني عن البيان ان المعاهدات العامة هي تلك المعاهدات التي تتطرق الى النواحي العامة للشؤون السياسية والحقوقية والاقتصادية من حياة الدول، وتتميز المعاهدات الخاصة عنها بكونها تركز على قضية واحدة.

محتويات المعاهدات الاساسية

تتكون المعاهدات من عناصر اساسية لابد لكل معاهدة من احتوائها. وهذه العناصر الاساسية تتمثل عادة في المقدمة والمتن الذي يتناول احكام المعاهدة والختام.

المقدمة .

وعلى هذا النحو فأن اول ما تفتح به المعاهدة هي المقدمة. وكانت مقومات المعاهدات في الماضي تتضمن الابتهال وهو التضرع الى الله تعالى على اساس ان السلطة السياسية تستمد سلطتها من القانون الألهي، الا ان هذا التقليد قد زال في الوقت الحاضر. والدليل على ذلك ان معاهدة لاتران التي عقدت بين ايطاليا والبابا عام ١٩٢٩ لم تتضمن اية اشارة من هذا القبيل. ولكن هذا التقليد ظهر بصورة اخرى خاصة في المعاهدات التي تضم دولا اسلامية ومسيحية يذكر عبارة ((بأسم الله القادر على كل شيء.)) (٨) اما بالنسبة للدول الاسلامية فأن المقدمات ظلت تفتح بالبسمله. ((بسم الله الرحمن الرحيم)) حتى الوقت الحاضر.

وتتضمن المقدمة عرضا ملخصا للأغراض والاسباب الموجه لها. كان يشار الى تحسين الاحوال الاقتصادية والاجتماعية او خلق فرص افضل للأستقرار في المنطقة التي لها انعكاساتها المباشرة على السلم العالمي وهكذا. وتتضمن المقدمة بالاضافة، اسماء

الدول المتعاقدة جميعا واسماء رؤسائها، ثم اسماء المندوبين المتفاوضين. هذا وأن العرف الجاري بين الدول هو ذكر اسماء المندوبين كاملة بما في ذلك ألقابهم ورتبهم ووظائفهم والدرجة العلمية التي يحملونها، كأن يقدم من يحمل لقب (دكتور) العلمي على غيره من المتفاوضين. او ان تذكر الرتبة العسكرية اذا كان هناك من المفاوضين من يحمل رتبة عسكرية.

وتتضمن الاصول المرعية في ابرام المعاهدات ايضا تبيان صفة المفاوضين الرسمية كمركز كل منهم الذي يشغلونه في وقت صياغة المعاهدة والمراكز السابقة التي اشغلوها في بلادهم. ومما يعطي المندوبين الصفة الرسمية في الاشتراك في المفاوضة هو تبادل كتب التفويض التي تزودها حكوماتهم لأثبات مدى الصلاحيات الممنوحة لهم لدى اللجان المعينة لهذا الغرض لأن من شروط المعاهدات ان يكون الموقعين عليها ذوي صلاحيات قانونية موثقة من حكوماتهم.

احكام المعاهدات

وترد احكام المعاهدة الدولية عادة في متنها. ولابد لنا ان نذكر في هذا المقام ان من الشروط الواجب توفرها في المعاهدة وفي احكامها بالذات ان تكون واضحة في معانيها دقيقة في تعابيرها وتميل الى الاختصار اكثر من الاطناب. وحين تحتوي المعاهدة على احكام كثيرة ومتنوعة تُبّوب في مواد وفصول مستقلة

ومتسلسلة، بحيث يضم كل موضوع فصلا خاصا بمواده، كأن يكون ذلك الفصل سياسيا ام اقتصاديا ام ماليا ام انتقاليا ام خاصا. واذا كانت الاحكام السياسية والاقتصادية والمالية تبين طبيعة الظروف السياسية والمالية التي وردت في المعاهدة، فأن الاحكام الانتقالية ذات صفة مؤقتة تزول بزوال المدة المحددة لها. وقد توضع الاحكام الانتقالية في بروتوكول مستقل لايؤثر على صلب المعاهدة، اما الاحكام الخاصة فهي التي تهدف الى تنظيم بعض الاوضاع الخاصة والتي قد تكون مستقلة عن المعاهدات ذاتها. وربما احتوت موادا سرية تتفق الاطراف المتعاقدة فيها على نشرها في وقت معين.

ومن الضروري ان تحتوي المعاهدة، بالاضافة الى ماتقدم، على مدة نفاذها ولغتها وعدد نسخها. وتحدد مدة المعاهدة، اما صراحة او ضمنا. فحين تكون المدة صريحة، يذكر التاريخ الذي تنتهي فيه مدة نفاذ المعاهدة. اما اذا كانت ضمنية، فقد يشار الي انها تبقى نافذة ما لم يطلب احد الطرفين ابطالها. اما من حيث لغة المعاهدة فتكتب عادة بلغتين احداها وطنية واخرى دبلوماسية دولية لتكون مرجعا للتفسير اذا كانت معاهدة ثنائية؛واذا كانت معاهدة متعددة الاطراف وتتكلم اطرافها بلغات مختلفة فإما ان تصاغ بلغة دبلوماسية دولية واحدة (الانكليزية او الفرنسية)، او باللغات الرسمية للدول المتعاقدة وبأحدى اللغتين الدوليتين الانكليزية و الفرنسية. ولا يفوتنا ان نذكر ان المعاهدات التي تتم بين دول

تتكلم بلغة واحدة تصوغ معاهداتها بتلك اللغة كالعربية بالنسبة للدول العربية، والانكليزية بالنسبة لبريطانيا والكومنولث والاسبانية بين اسبانيا ودول امريكا اللاتينية الخ... وتستلم جميع الدول المشتركة في المعاهدة عادة نسخة طبق الاصل وتحفظ النسخة الاصلية والموقع عليها من جميع المندوبين والمختومة بختم رسمي لدى وزارة خارجية احدى الدول المشتركة فيها وهذا يتم بأتفاق ايضا.

الختام

وفيه يذكر عادة لغة او لغات المعاهدة وعدد نسخها وطريقة انتهائها او تمديدها او تعديلها وكيفية حل الخلافات والمكان الذي تحفظ فيه المعاهدة الاصلية او المكان الذي تم التوقيع فيه والتاريخ واخيرا تاريخ ومكان تبادل الابرام. والمعروف ان التوقيع يتم في عاصمة الطرف الاول، وتبادل وثائق الابرام يتم في عاصمة الطرف الثاني. وتختتم المعاهدة بالعبارة التقليدية : ((وتأييدا لما تقدم وقع المندوبون المفوضون هذه المعاهدة ووضعوا عليها اختامهم)).

ونعود فنقول ان المعاهدات لابد وان تحظى بتصديق السلطات المختصة في حكومات الدول الموقعة ضمن المدة المحددة لها كي تأخذ شكلها الرسمي وتصبح نافذة المفعول.

قواعد تفسير المعاهدات

لقد سعى عدد من الكتاب الكلاسيكيين في القانون والعلاقات الدولية منذ عهد كروشيوس الى ايجاد قواعد عامة تستنير بها الدول في تفسير المعاهدات التي تعقد بينها. وعلى الرغم من ان بعض الدول تتبع في تفسير المعاهدات طريقتها الخاصة التي تستند عموما على التوافق والحل الوسط بين الاطراف المعنية، الا ان اغلبية الدول وجدت من القواعد العامة طريقة مثلى للأهتداء بها. وقد اصبحت هذه القواعد نتيجة ممارستها لمدة طويلة عرفا ومرجعا للتفسير، حتى بين الدول القليلة التي تتبع قواعد خاصة وذلك حين حصول اي خلاف بينها.

والاساس العام في تفسير المعاهدات هو التقيد بالنصوص الواردة في المعاهدة، لا الذهاب الى تأويل هي خارجة عنها. ويعني ذلك محاولة تفهم النص المختلف عليه في الوقت الذي يتم فيه عقد المعاهدة والظرف الذي احاط بها وليس الظروف والبواعث الجديدة التي خلقت بعد عقد المعاهدة (٩).

ويمكن اجمال القواعد العامة (١٠). في تفسير المعاهدات بما يلي :

(١)- ان معاني الكلمات الواردة في المعاهدة يجب ان تؤخذ على ضوء معناها الاعتيادي المقبول الذي تستخدم فيه في الحالات المتشابهة.

(٢)- فأذا كان لها معنيان مختلفان في دولتين مختلفتين، فيجب في هذه الحالة تفسير المعاهدة بالصورة التي يتطابق فيها مع المعنى السائد في الدولة التي قبلت على نفسها هذه الاحكام.

(٣)- في حالة فشل الاستناد على المعنى الاعتيادي، فالتفسير يجب ان يتم على ضوء روح المعاهدة او المعنى المعقول.

(٤)- وما لم يكن موضوع التفسير يمس المصالح الحيوية لدولة بالذات، فالقاعدة العامة هي الابتعاد في التفسير عن كل ما من شأنه المس بحقوق ومصالح الدولة الحيوية.

وفي حالة تناقض العبارات في المعاهدة الواحدة او في حالة وجود معاهدتين، تتبع القواعد التالية:

(١)- الاخذ بالعبارة الخاصة قبل العبارة العامة.

(٢)- في حالةوجود عبارتين ناهيتين، يؤخذ بالعبارة الاكثر نهيا ووضوحا.

(٣)- في حالة وجود عبارتين التزاميتين ومتشابهتين، يترك اختيار الالتزام للدولة التي يقع عليها الالتزام.

(٤)- في حالة تناقض معاهدتين، يؤخذ بالمعاهدة الاخيرة.

(٥)- وفي حالة تناقض المعاهدة الاخيرة مع دولة ثالثة، فيؤخذ في هذه الحالة بالمعاهدة الاولى.

اما في حالة وجود شرط التفضيل في التعامل (خاصة في المعاهدات التجارية) فيتبع في تلك الحالة :

(١)- اذا كان التفضيل عاما (غير مشروط) فيتحتم على الدولة

ان تقدم نفس الامتيازات التي تقدمها للدول الاخرى في الحالات المتشابهة.

(٢)- اذا كان التفضيل خاصا (مشروطا) ويستند على اساس المنفعة المتبادلة (كتخفيض التعريفات الكمركية مثلا) تستطيع الدولة الثالثة بالأخذ بنفس الشروط للحصول على نفس الامتيازات.

مفعول المعاهدات

يتوقف تنفيذ المعاهدات التي تعقد بين الدول على وازع ذاتي. وهذا الوازع يستند في الحقيقة على دعائم خلقية وعملية بدونها لايمكن ان يتم اي تعامل دولي صحيح. والدعامة الخلقية، التي نشأت منذ اقدم الازمان وتوارثتها الامم بعضا عن بعض واصبحت عرفا دوليا، تدور حول ما يسمى بالاحترام للعهود، التي تقطعها الدول على نفسها. وبتعبير آخر، انه متى قطعت الدول على نفسها عهدا بالألتزام في أمر من الامور، فإن واجبها تنفيذ ذلك العهد بدقة وامانة. وهذا ما يسمى في التعامل الدولي Pacta Sunt Servanda اي ان العقد شريعة المتعاقدين. ان ما يتحتم على الدول ضرورة التقيّد بمعاهداتها وعهودها هو ان هذا التقييد لم ينشأ على اسس خلقية وحسب وانما نتيجة للفائدة العملية التي تجنيها الدولة من احترامها لمواثيقها ايضا. فلقد وجدت الدول ولاتزال، ان محاولتها لخرقها القيود التي تتم بمحض ارادتها في الاغلب، أمر يضر بمصلحتها. ذلك ان خرقها للعهود سوف يجعل

من الطرف المقابل محاولة خرقها ايضا وفقا لمبدأ المعاملة بالمثل، وفي هذا ضرر لمصلحتها على المدى القريب ولمصالح الجميع على المدى البعيد. ومن هنا جاء بعض الفقهاء المعاصرين ليقولوا ايضا ان احترام المعاهدات تفرضه مقتضيات الحياة الدولية التي تتطلب الاستقرار والسلام.

الانضمام الى المعاهدات

الاصل في المعاهدات ان تشمل الاطراف المتعاقدة فيها فقط. فلاتستطيع اية دولتين ان تعقدا معاهدة، وتفرضا شروطهما على دولة ثالثة. والسبب في ذلك بسيط. ذلك ان كل دولة هي سيدة نفسها وليس للأخرى التدخل في سيادتها. هذا من جهة ومن الجهة الاخرى، فبأستطاعة دولة ثالثة الانضمام الى المعاهدة بدافع منها. ويتم هذا في الاحوال التي تكون المعاهدات ذات صفة عامة واحكام دولية وعالمية. وانضمام الدولة الثالثة في هذه الاحوال يتم بموافقة الاطراف المتعاقدة عادة. فأذا كان هناك ما ينص على شرط انضمام دولة ثالثة ففي تلك الحالة تطالب الدولة الثالثة بالتقيد بما جاء في المعاهدة من احكام حيث تتبادل مع الدول المتعاقدة، ((صك التصديق))، الذي يؤهلها لذلك. وما تجدر الاشارة اليه في هذا الصدد هو ان الانضمام يكون اما مطلقا او مقيدا. ففي حالة الانضمام المطلق، تتعهد الدولة الثالثة بالتقيد بكافة الاحكام الواردة في المعاهدة. اما في حالة الانضمام المقيد، فتتعهد

الدولةبالتقيدجزئيا:اي ان تقبل بنفس الاحكام وتحت شروط أخرى.

تمديد وتجديد وتعديل ونقض وانهاء المعاهدات

بعد ان تبرم المعاهدات وتنال المصادقات الرسمية بين الاطراف المتعاقدة، تأخذ عادة مرحلتها التنفيذية. وبعد مرور فترة من الزمن عليها قد تكون طويلة او قصيرة، لابد وان يحدث على تلك المعاهدة احدى الحالات التالية: التمديد، او التجديد او التعديل نتيجة اعادة النظر او النقض او انهاؤها بصورة كلية.

فأما التمديد، فكما يفهم من الاسم، فأنه يعني اتفاق الاطراف المعنية على تمديدها لفترة اخرى من الزمن. وتمدد المعاهدات كنتيجة منطقية لدوام صلاحها وموافقتها لظروف المتعاقدين. ويتم التمديد عادة قبل نفاذ المدة المنصوص عليها في المعاهدة.

هذا وقد نجد ان بعض المعاهدات تحظى في حالات معينة بالتجديد، والمقصود بذلك، هو اتفاق الاطراف المتعاقدة بأستمرار سريان احكام المعاهدة على الرغم من انتهائها.

وبجانب ما تقدم فقد تجد الاطراف المشتركة في معاهدة ما، ان الظروف التي عقدت فيها المعاهدة قد تبدلت الى درجة ما بحيث لايمكن تطبيق شروطها من دون اجراء بعض التعديل عليها. وهذا الاجراء هو في الواقع -اما بحذف او باضافة احكام جديدة عليها- بحيث تصبح بعد اعادة النظر هذه ملائمة للظروف المتغيرة. وبهذه الصورة تظل المعاهدة سارية المفعول بين المتعاقدين.

وقد تعمد الدولة المرتبطة بمعاهدة الى نقضها حين تجد ان الظروف قد تبدلت بحيث لايمكنها تطبيق تلك المعاهدة لسبب انها تصطدم مع مصالحها. والحجة التي تستند عليها الدولة التي تقدم على نقض المعاهدة هي التي تقول ان الاحكام تتأثر بتبدل الزمان واحواله.

((Re bus Sic Stanti bus))

وحين لاتحظى المعاهدة - اية معاهدة - بالتمديد او التجديد او التعديل او النقض فقد يكون مصيرها الانتهاء. وهناك اكثر من طريقة واحدة تنتهي بواسطتها المعاهدات. ويمكن اجمال طرق انتهاء المعاهدات بالقول انهاما ان تكون طرقا طبيعية او استثنائية. فقد تنتهي المعاهدات طبيعيا اما بعد الانتهاء من تنفيذ احكامها، او انتهاء مدتها، او الغائها بموجب اتفاق. وتنتهي بصورة استثنائية حين يكون الالغاء بصورة فجائية وفي غير الحالات التي مر ذكرها كأعلان الحرب من قبل احد المتعاقدين على الطرف المتعاقد الآخر مثلا كأجراء انتفامي. ومن المعلوم ان قطع العلاقات لايؤدي الى الغاء المعاهدات ولكن لايمنع ايقاف مفعولها كإجراء انتقامي.

البروتوكولات واحكامها (Protocols)

البروتوكول مصطلح دبلوماسي دولي تتداوله الدول وله اكثر من معنى واحد. واهم ما يخصنا من هذه المعاني ما له صلة

بالمعاهدات والاتفاقات الدولية. فالبروتوكول يعني اولا ان القواعد والاصول والانظمة السائدة لدى الدول في تعاملها مع بعضها دبلوماسيا يتطلب الاخذ بها والسير بموجبها في اتصالاتها الرسمية. وهو يعني ثانيا، بأنه اتفاق لاحق لمعاهدة تم عقدها او هو متمم لها.

وصفوة القول فأن البروتوكولات الخاصة بالمعاهدات: هي صكوك دولية لأتفاقات ثانوية او متممة لمعاهدات معقودة او تفسير لما ورد فيها من عبارات غامضة او متعددة التأويل.(١١)

ومن ناحية ثانية فقد يشكل البروتوكول الاسس والألتزامات المترتبة على دول تتفق فيما بينها لعقد معاهدة جديدة.(١٢)

إنّ ما يجب التأكيد عليه في ضوء ماتقدم هو ان البروتوكول يكون حكمه حكم المعاهدات. ويعني ذلك انه لابد وان يخضع لما تتطلبه المعاهدات من اجراءات بما فيها التوقيع والتصديق والابرام وتبادل وثائق الابرام والنشر في الجريدة الرسمية، (١٣) واصدار المراسيم الجمهورية (او الملكية) التي تقتضيها انظمة الدول.

هذا وان مصطلح البروتوكول يستخدم في اشكال واسماء مختلفة تتطلبها المناسبات او مجالات التي من اهمها:

(١) البروتوكول الختامي Final Protocol وهو البروتوكول المتضمن شروح او اتمام بعض الشروط الواردة في المعاهدة.

(٢) البروتوكول الاضافي Additional Protocol وهو

البروتوكول الذي يتضمن الشروط الاضافية التي لم يأت ذكرها او التي تعذر وصفها في المعاهدة.

(٣) بروتوكول التصديق Ratification Protocol وهو وثيقة التصديق التي يتبادلها رؤساء الدول فيما بينهم لتثبيت المعاهدة واخذها الدرجة القطعية.

(٤) بروتوكول التحكيم Arbitrition Protocol وهو اتفاق بين دولتين او اكثر لعرض اي خلاف طاريء بينها على هيئة دولية سياسية او قضائية ترضى الاطراف المتعاقدة بالاحكام التي ستصدرها.

التوصية Recomandation

التوصية تعبر عن رغبة الوفود الى المؤتمرات الدولية، او الجمعية العمومية للأمم المتحدة في ان تتبنى الدول الاعضاء بعض المقترحات او الحلول والاجراءات بعد ان لم تتمكن من اتخاذ قرار ملزم بشأنها. وليس لتوصيات الجمعية العمومية اي صفة الزامية لتنفيذها. وقد تكتسب هذه التوصيات الصفة الألزامية حتى تندمج في اتفاق يتم بينها وحينئذ يكتسب الصفة الالزامية. والمعروف ان التوصيات تؤخذ بالاعتبار وان لم تأخذ مرحلة التنفيذ.

التصريحات Declarations

التصريحات مصطلحات دبلوماسية تتضمن احد المعاني التالية :

(١)- تعبير بأتفاق وجهة نظر ممثلي حكومات مختلفة على اثر اجتماع لهم في قضية من القضايا.

(٢)- التوضيح الصادر عن حكومة او حكومات معينة عن حادث من الحوادث تنويرا للرأي العام.

(٣)- الصك الملحق بمعاهدة ما.

(٤)- الصك المفّسر لمادة او مواد غامضة تخص معاهدة حدثت في السابق.

القرارت Decisions

القرارات هي النتائج التي يتوصل اليها المندوبون في المنظمات والمؤتمرات الدولية المختلفة التي تعقدها الدول فيما بينها وتلتزم بها. ومن اهم سماتها انها قرارات سياسية لكونها صادرة عن هيئة من الدبلوماسيين الممثلين لدول مختلفة. وهي بصورتها هذه ليس لها صفة الاحكام القضائية او التحكيمية.

المواثيق Pacts

المواثيق هي عقود دولية كالمعاهدات الدولية في اطارها الشكلي العام. الا ان ما يميزها عن المعاهدات انها غالبا ماتتسم بطابع عالمي او اقليمي. والذي يجمع بين اعضائها المتعاقدين من الدول هو شعورها المشترك بالتقارب الوثيق فيما بينها لأشاعة روح السلام ومنع الحروب من خلال التعاون الوثيق في كل الميادين والرغبة الصادقة في تحمل ما يفرض عليها من التزامات وضمانات لتحقيق اهدافها المنشودة. ومن نماذج هذه المواثيق البارزة في العصر الحديث ميثاق (عهد) عصبة الامم ١٩١٨ وميثاق هيئة الامم المتحدة ١٩٤٥ وميثاق الجامعة العربية ١٩٤٥ الى جانب امثالها من مواثيق دولية.

تبادل المذكرات Exchange of Notes

هو احد اساليب التعامل بين الدول وهو يستخدم لتحقيق اكثر من غرض واحد. فقد تستخدم المذكرات بهدف الاسراع في توقيع اتفاقات ثانوية او تجديد او تمديد اتفاقيات سابقة. كما تستخدم لغرض الترحيب بأنضمام دولة او دول اخرى الى معاهدة تم التعاقد عليها سابقا. وبالاضافة : فقد يستخدم اسلوب تبادل المذكرات لتهيئة اسس معاهدة او اتفاقية تزمع الدول او الدول المعنية عقدها فيما بعد. ومن الجدير بالذكر ان اسلوب تبادل المذكرات يتميز على غيره سيما المفاوضات الشفهية، بالسرعة والدقة.

الاتفاق Accord

تعاقد بين دولتين او اكثر يتناول الاتفاق حول قضايا سياسية او اقتصادية، او تجارية او مالية او عسكرية التي ترى انها لاتستحق ان تعقد بشأنها معاهدة. كما قد يتناول الاتفاق توضيح او تفسير متفق عليه لمعاهدة معقودة سابقا. واخيرا فقد يتناول الاتفاق مسائل سرية تبحث في قضايا ذات اهمية عالية او خطورة ويترتب عليها تبعات سياسية او اقتصادية او مالية او عسكرية بهدف التمهيد لعقد معاهدة او معاهدات اكثر اهمية واوسع مدى.

ومع ان الاتفاقات العلنية هي السائدة تجنبا للمساس بمصالح

وأمن سائر الدول في عالم القرن العشرين الا ان الاتفاقات السرية مازالت تعقد في بعض القضايا المهمة والخطيرة لأسباب تستدعي اجراء المباحثات في جو هادىء بعيد عن التأثيرات الخارجية وممهد لأيجاد حلول جديدة لبعض القضايا المستعصية.

الاتفاق المؤقت Modus Vivendi

يطلق الاتفاق المؤقت عادة على الاتفاق الدولي بين دولتين بهدف حل او تسوية مشكلة او نزاع قائم بينهما كمخرج لحل سريع مؤقت لحالة طارئة ريثما يتم التوصل الى اتفاق او معاهدة.

البيان الرسمي Official Communique

صك رسمي يتصل بأحد الجوانب التالية :

١- الصك الصادر عن حكومة دولة من الدول للأبلاغ عن حادث او لتبرير موقف معين او الاسس التي تتبناها لمعالجة قضية دولية معينة.

٢- الصك المفسر للغموض الوارد في بنود احدى المعاهدات.

٣- مجموعة المبادىء التي تعلن عن هيئة دولية ازاء موضوع معين (كبيان حقوق الانسان) او لمعالجة قضية دولية.

البيان المشترك Joint Comminique

بيان مشترك يصدر عن رئيس دولتين اثر اجتماع او زيارة رسمية بهدف الاتفاق في وجهات النظر او تطابقها او نبذ او تأييد لموقف او مواقف معينة. بشأن قضية او قضايا اقليمية او عالمية او ذات اهتمام مشترك معلنين تمسكهما بمبادئهما ومواقفهما التي التقت او تطابقت فيها وجهات النظر.

التحفظ Reservation

هو التصريح القاضي بعدم رغبة دولة ما بالتقيد بأحكام معاهدة هي طرف فيها وهذا التصريح الذي يصدر عن الدولة اما ابان التوقيع عليه واما ابان ابرامها - عادة ما يكون مقيد ببعض القيود التي تأتي في مقدمتها عدم تعارضه مع اهداف وغايات المعاهدة ها، وفي الاّ يكون قد ورد في احد بنودها ما يحظر القيام به.

ان من اهم مباديء التحفظ هو انه يهدم النظام القانوني المترتب على المعاهدات الشارعة فضلا عن نسفه للنتائج الايجابية التي تسعى الى تحقيقها المعاهدات.

هوامش الفصل الثاني والعشرين

(١) انظر Wilson : Int. Law ص (٢٠٨)

(٢) جونيه ، مصدر سبق ذكره، ص (٢٨١)

(٣) لابد للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني Parliamentary System من ان تحظى بموافقة البرلمان مقدما.

(٤) وهذا يحدث في النظام الرئاسي Presidential System.

(٥) Wilson مصدر سبق ذكره، ص (٣٩٦)

(٦) المصدر السابق ، ص (٢٨٢)

(٧) Wilson مصدر سبق ذكره، ص (٢١٩).

(٨) د. سموحي فوق العادة، مصدر سبق ذكره، ص (٤٥٩)

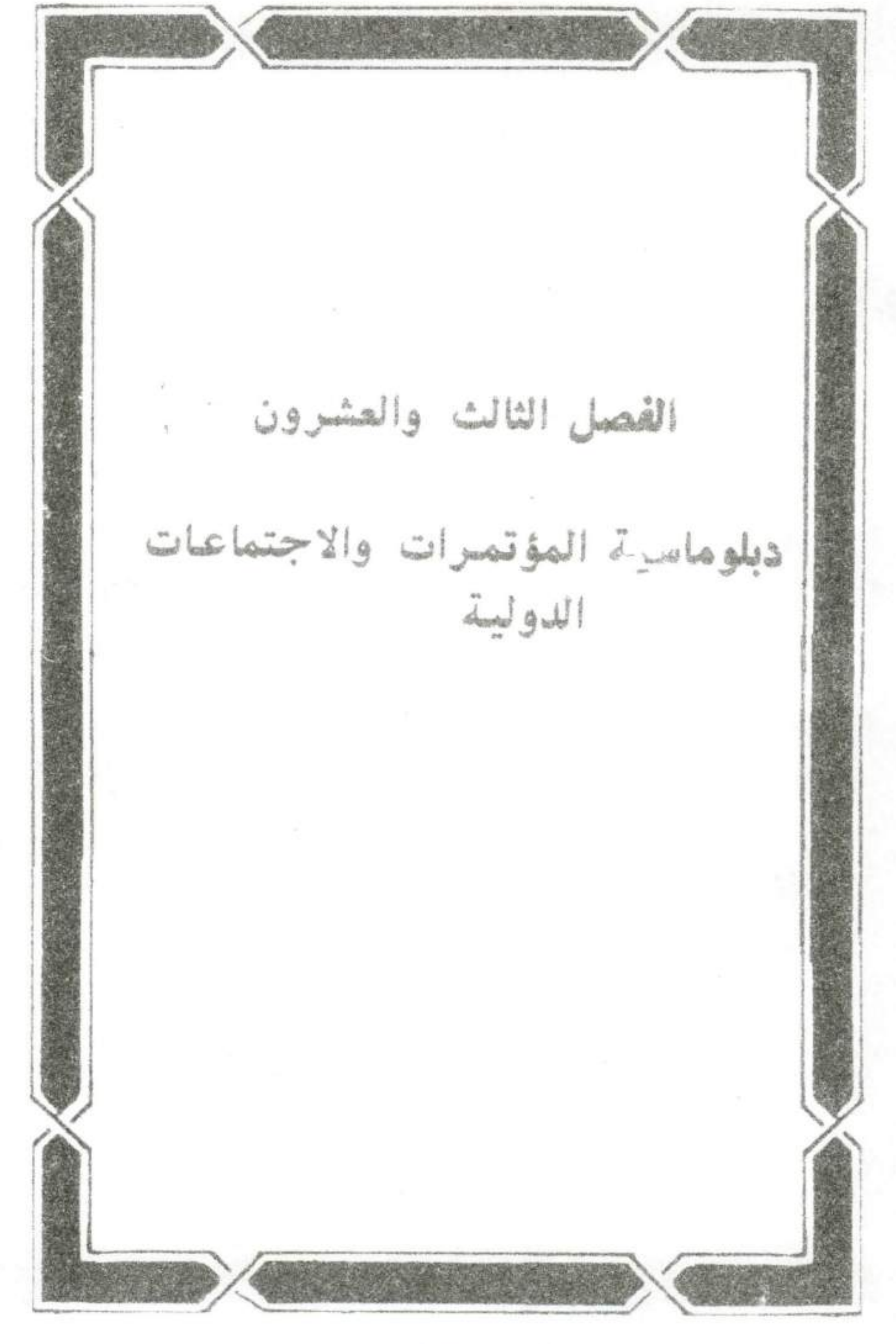
(٩) Fenwick ، مصدر سبق ذكره، ص (٤٤٥).

(١٠) Wilson ، مصدر سبق ذكره، ص ص (٢٢١ - ٢٢٢).

(١١) د . سموحي فوق العادة، مصدر سبق ذكره، ص (٣٧٥).

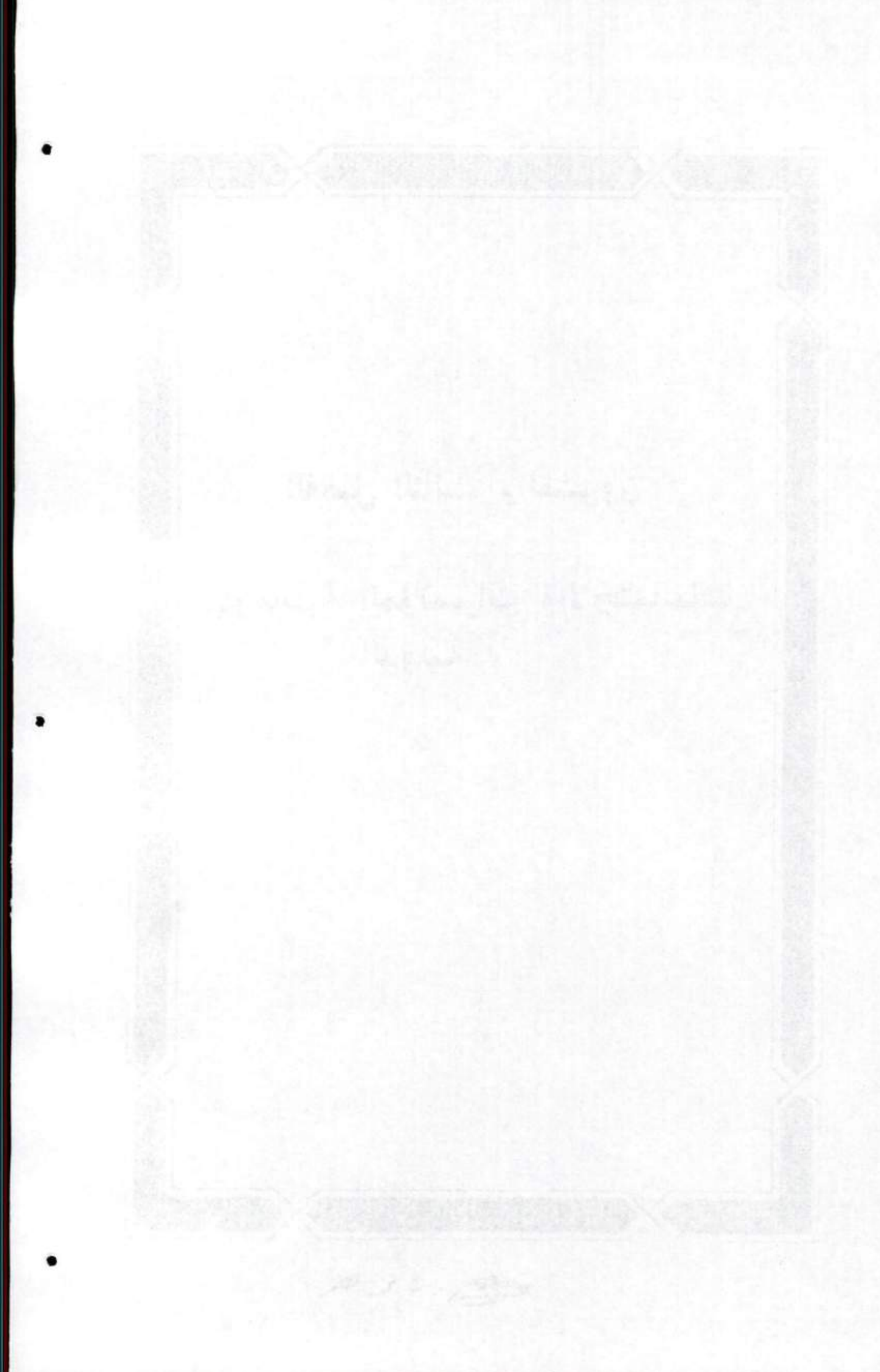
(١٢) المصدر السابق نفسه.

(١٣) المصدر السابق نفسه .



الفصل الثالث والعشرون

دبلوماسية المؤتمرات والاجتماعات الدولية



الفصل الثالث والعشرون

دبلوماسية المؤتمرات والاجتماعات الدولية

International Congresses and Conferences

لمحة عامة

المؤتمرات والاجتماعات الدولية هي في الواقع وجه جديد للدبلوماسية وهو ما اكسبها أسم دبلوماسية المؤتمرات والاجتماعات الدولية.

من اهم ميزات العصر الحديث كثرة المؤتمرات والاجتماعات التي تنعقد على الصعيد العالمي نظرا لما هذا العصر من وسائل سريعة مهدت لها من جهة، والى كثرة القضايا المعقدة والمستعصية التي نشأت فيه من جهة ثانية. والمؤتمرات والاجتماعات الدولية وان مارستها الامم في القديم، فأنها كانت على نطاق ضيق ولم تكن ذات اثر وشمول كما هي عليه اليوم. فقد كان الفقهاء قديما ينظرون الى المؤتمرات والاجتماعات الدولية كوسيلة لأزالة الخلافات التي تنشأ بين الدول وحسب. والواقع ان المؤتمرات

والاجتماعات بمفهومها الواسع الحديث قد خرجت بعيدا عن مفهومها القديم بحيث اصبحت اليوم الاداة الفعالة لبناء صرح قواعد عالمية للسلام. وبهذا الثوب الجديد، اخذت تتطرق الى جميع نواحي الحياة من اقتصادية وسياسية وثقافية وصحية وغيرها، وذلك لبناء سلم عالمي بطرق ايجابية. وعلى هذا اصبحنا نجد مؤتمرات واجتماعات اقتصادية وسياسية وثقافية وعسكرية وصحية وغير ذلك من الانواع التي يصعب حصرها. ويعزى كل هذا التنوع في الاتجاه الجديد الى طبيعة المجتمع العالمي المتطور والمتميز بتشابك مصالحه وحاجة اجزائه (الدول) بعضها الى بعض للتعاون في نواحي كثيرة وكثيرة جدا، الغرض منها ايجاد توازن بين حقوق كل دولة من جهة وضمان السلم والرخاء والتقدم العالمي من جهة اخرى.

ومما دفع الى الاكثار من ممارسة المؤتمرات والاجتماعات الدولية بنطاقها الواسع جدا، هو قيام المنظمات العالمية، وعلى الاخص منذ ظهور عصبة الامم League of Nations, الشعور الجديد في عالم العلاقات الدولية: ذلك الشعور الذي يؤكد الضمان الجماعي Collective Security. وكنتيجة طبيعية لمثل هذه الدعوة وجدنا المؤتمرات المختلفة تنعقد الواحدة تلو الاخرى. وكل ذلك لتحقيق اهداف سامية، الا وهي اقرار الدول اجماعياً على وضع مباديء عامة تحدد استخدام الاسلحة واللجوء الى العصبة في حل مشكلاتها وبالتالي المحافظة على السلام

العالمي. وما مؤتمري لندن البحري وجنيف للسلم بعد الحرب العالمية الاولى الا تحقيقا للأهداف المذكورة. ولم تتوقف هذه المحاولات بعد الحرب العالمية الثانية، وانما استمرت الدعوة الى خلق منظمة جديدة، الغاية منها تحقيق نفس الاهداف. وقد انتصرت تلك المحاولات بتكوين منظمة الامم المتحدة لتسير بنفس الرسالة التي حملتها عصبة الامم. ومنذ عقد المؤتمر العام في سان فرانسسكو عام ١٩٤٥ لوضع مسودة ميثاق هيئة الامم المتحدة توالت المؤتمرات تباعا بشكل اوسع عددا من السابق. ومن هذه مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والبطالة الذي عقد في هافانا عام ١٩٤٧ والذي كان من نتائجه ان وضع مسودة لتنظيم التجارة الدولية. ومؤتمر العلاقات الآسيوية الاول الذي عقد في نيودلهي عام ١٩٤٧ ايضا ، ومؤتمر باريس في السنة نفسها، والذي هدف الى استعادة تنظيم كيان الدول الاوربية بعد ما لاقته من تدمير في الحرب وما تستطيع الدول الاخرى الغنية كالولايات المتحدة الامريكية ان تقدمه من مساعدة في هذا المضمار. واخيرا مؤتمر الدول اللاتينية الذي عقد في ريو عام ١٩٤٧ لوضع المباديء العامة للسلم وغيرها من المؤتمرات الكثيرة الاخرى.

التفريق بين المؤتمرات والاجتماعات الدولية

وقبل الولوج في الموضوع هناك حاجة الى ناحية مهمة وهي التمييز بين المؤتمرات Congresses وبين الاجتماعات

Conferences طالما انهما مبعث للوقوع في الخطأ في بعض الاحيان. ففي القديم، كان الاعتقاد السائد لدى الفقهاء ان هناك فروقا تميز المؤتمرات عن المجتمعات الدولية. فالمؤتمرات على ما اعتقد به هؤلاء الفقهاء كانت تتصف ببعض الخصائص منها انها اكثر رسمية واكثر اهمية واكثر عمومية من الاجتماعات الدولية. (١) وقد اعتقد الفقيه الكلاسيكي فوشيل Fouchille ويشاركه في الرأي الفقيه دَن Dunn وبعض الفقهاء الآخرين ((ان الفرق بين المؤتمرات الدولية Congresses والاجتماعات الدولية Conferences)) ينحصر في ان المؤتمرات الدولية تضم رؤساء الدول وكبار وزرائهم في حين ان الاجتماعات الدولية تضم الوزراء الثانويين والممثلين السياسيين. (٢) وحتى حديثا فأن بعض الكتاب امثال جونيه Jonnet ويقف الى جانبه بعض الكتاب الآخرين من ظل يفرق بين المؤتمرات والاجتماعات الدولية. فهو في ذلك يقول ان : ((الغاية من المؤتمرات اعادة السلم وتوطيد اركانه في حين ان الاجتماعات الدولية ترمي الى صياغة السلم والحؤول دون نشوب الحرب بين الدول. وتعقد المؤتمرات عادة لأسباب سياسية في حين ان الاجتماعات الدولية لاتحصر نطاق عملها بالشؤون السياسية فقط بل تتعداها الى شؤون أخرى اقتصادية كانت ام اجتماعية ام ثقافية الخ... (٣) ويستنتج الاستاذ جونيه من ذلك ان ((الاجتماعات الدولية اقل اهمية من المؤتمرات لأن الحلول التي تقدمها قد لاتؤدي الى النتيجة

المتوخاة، وان الاجتماعات الدولية تسبق عادة انعقاد المؤتمرات التي تعتبر ابحاثها السياسية اكثر من الابحاث الاقتصادية او الحقوقية التي تعالجها الاجتماعات عادة. وما عدا هذه الفوارق فالمؤتمرات والاجتماعات الدولية متشابهة من حيث صنفها الدبلوماسي وصفة الدبلوماسيين والشؤون الدولية التي تعالجها واصول العمل المتبع فيها.)) (٤)

والواقع ان الفوارق بين المؤتمرات والاجتماعات الدولية التي مر ذكرها قد تكون صائبة الى حد ما من الناحية النظرية، اما من حيث التطبيق فهو ما لايؤيده تاريخ سير الحوادث الدولية في العصر الحديث تماما. فأي استعراض عام لهذه الحوادث منذ القرن التاسع عشر الى الوقت الحاضر يرينا ان مثل هذا التمييز يمكن اعتباره شكليا اكثر منه تطبيقيا وواقعيا. ثم ان العبرة ليست بعظمة الاحتفالات الشكلية، وإنما بالاهداف واهمية القضايا والاشخاص الذين يحضرونها، والغايات النبيلة التي ترمي الى تحقيقها والنتائج (كالمعاهدات والاتفاقات وغيرها) الفعلية التي تؤديها. وحين نرجع الى سجل المؤتمرات والاجتماعات الدولية نجد القول بأن المؤتمرات الدولية اكثر اهمية بالنظر لتناولها القضايا الهامة والرئيسية وان الاجتماعات هي اقل اهمية لكونها تتناول القضايا العادية والثانوية هي ليست حالة مطلقة وان ايدتها بعض آراء الخبراء والفنيين في الشؤون الدولية. من ذلك مثلا، ان اجتماع فينا لعام ١٨١٥ اطلق عليه اسم مؤتمر Congress بينما اطلق على

مؤتمر فرساي لعام ١٩١٩ الذي وضع اسس السلام بعد الحرب العالمية الاولى اسم اجتماع Conference. وليس مؤتمر Congress. ومع ذلك فأن استخدام كلمة مؤتمر تقترن بالاجتماعات الكبيرة والهامة والاستثنائية وان استخدام كلمة اجتماع قد تميزت بالاجتماعات العادية.

التعريف بالمؤتمرات والاجتماعات الدولية واهدافها

سلسلة من الاجتماعات التي تضم ممثلي الدول والمنظمات الدولية المختلفة تبحث في قضية او قضايا دولية هامة دوليا بهدف التوصل الى حلول لها عن طريق المناقشات والمفاوضات.

ان تبادل الزيارات واللقاءات بين مندوبي الدول وتبادل المعلومات والرأي، من خلال اقامة مؤتمرات واجتماعات دولية تحتل اهمية خاصة على الصعيد الدولي والعالمي طالما انها تجتمع من اجل هدف اساسي الا وهو التفاوض والمناقشة بهدف الوصول الى حلول لقضية او قضايا دولية هامة يجسدها غالبا اتفاقيات دولية او قضايا او معاهدات دولية تخدم استقرار الدول كافة وسعادة شعوبها.

سمات المؤتمرات والاجتماعات الدولية

تخضع المؤتمرات والاجتماعات الدولية الى قواعد (٥) ضمن اطار قانوني دولي. واول سماتها تتمثل في لجوء الدول اليها لمعالجة القضايا السياسية والاقتصادية والثقافية والعسكرية. وقد

تكون هذه الاجتماعات اما مستقلة عن الاجتماعات الدولية السابقة التي عالجت ذات الموضوع او الموضوعات المماثلة، او ان تكون مقيدة بما اتخذ من قرارات في اجتماعات دولية سابقة، كما هو الحال مع مؤتمرات واجتماعات هيئات منظمة الامم المتحدة (الدولية) التي تتناول قضايا نزع السلاح، والحد من استخدام الاسلحة النووية الى غير ذلك.

اما السمة الثانية في المؤتمرات والاجتماعات الدولية فهي ان الاجتماعات والمؤتمرات الدولية المرتبطة بمنظمات دولية تخضع لأجراءات منظمة تقوم على اسس ثابتة هي في الحقيقة قوانين دولية عرفية في اغلبيتها تلزم المؤتمرات والاجتماعات الدولية الاخذ بأحكامها.

اماالمؤتمرات والاجتماعات الدوليةالمستقلةفهي ليست كذلك .

وتتمثل السمة الثالثة في ان المؤتمرات الدولية المرتبطة بالمنظمات الدولية تكون دورية. اضافة الى ان قراراتها تصدر بأغلبية معينة (عدا مجلس الامن الذي يشترط اجماع الدول الدائمة العضوية)، وليس الاجماع كما هو الشأن مع المؤتمرات والاجتماعات العادية المستقلة.

ثم ان قرارات اجتماعات المنظمة الدولية رابعا تسري على جميع الوفود المعارضة للقرار في حين ان في المؤتمرات الدولية المستقلة لاتلتزم بقراراتها الا الدول التي قبلتها.

اما السمة الخامسة والاخيرة فتتمثل عموما في بطء اعمال المؤتمرات الدولية المستقلة في كل قضاياها التي تتولاها على

العكس من مؤتمرات المنظمات الدولية التي تتميز بسرعة اكثر سيما في القضايا الخطيرة التي يتخذ مجلس الأمن قرارات بشأنها.

اصول عقد المؤتمرات والاجتماعات الدولية

تلجأ الدول الى عقد المؤتمرات الدولية لحل الخلافات بينها بالنظر لما للمؤتمرات الدولية من قيم وآثار نفسية وميكانيكية تفوق الدبلوماسية المباشرة. (٦) فالمؤتمرات اكثر مرونة وسرعة نسبية من الدبلوماسية المباشرة : سواء من ناحية المواضيع التي تتناولها او من ناحية الاعضاء المسهمين فيها. (٧) وفوق ذلك فأن المؤتمرات تضفي على المؤتمرين جوا اكثر انسانية، (٨) لما فيها من احتكاك مباشر وتأثير شخصي وهي بذلك اقل رسمية وتعقيدا من الطرق الدبلوماسية الاخرى الخاصة بحل الخلافات والنزاعات.

ان النظرة الى عقد المؤتمرات - سيما الكبيرة منها - في ظل النزاعات الدولية هي نظرة جديدة ووجه جديد من الدبلوماسية الحديثة، وانه وان كانت بعض الدول في القديم قد نجحت في عقد قليل من المؤتمرات بنطاق ضيق ولأغراض محدودة، فأنها عل العموم لم تكن تميل الى الاعتقاد بوجود اية حاجة لعقد مؤتمرات على صعيد عالمي. ويعزى السبب في ذلك الى شعورها النفسي اولا بعدم الحاجة الى عقد اجتماعات على مستوى عالمي. وثانيا للخوف الذي كان يسودها من نتائج الجلوس على مائدة مستديرة تجمع عددا كبيرا من الدول. اذ كانت تعتقد ان مثل هذا العمل

صعب لتدخله في سيادتها وسياستها التي هي من صميم اختصاصها. ولربما كان عامل قلة الاحتكاك بين الدول المتأتي عن قلة التعاون والمشاركة في حل القضايا الدولية المشتركة من اهم الاسباب التي ادت الى عدم عقد المؤتمرات الدولية.

وحين نمت المصالح المشتركة منذ اواسط القرن التاسع عشر وبصورة واسعة في القرن العشرين، بفعل الاختراعات الجديدة وتحسين المواصلات ووسائل الانتاج وفيض السلع، نما معها الاحتكاك، ووجدت الحاجة الى تنسيق الجهود هذه، بحيث ادى الى ظهور الدعوة الى عقد مؤتمرات دولية تستطيع عن طريقها جمع عدد لا بأس به من الدول في مكان معين لغرض طرح المشكلات المشتركة وتنسيق الجهود والتوصل الى حلول تفيد المجموع. وقد كان خصائص مثل هذه المؤتمرات وحدة كيانها المستقل ومحدودية صلاحياتها بسبب التغييرات الواسعة التي كانت تفرض على الممثلين في تلك المؤتمرات.

فمن حيث وحدة الكيان كان كل مؤتمر دولي يعقد (قبل قيام عصبة الامم وهيئة الامم المتحدة خاصة) مستقلا في كيانه واجراءاته عما سبقه من المؤتمرات الاخرى. ومعنى ذلك ان المؤتمرات الدولية في اول عهدها كانت لاتعتبر الواسطة الدائمية لمعالجة المشكلات الدولية. وبهذا كان نظام الاجتماعات وبرامج الاعمال توضع في كل مرة من قبل الدولة صاحبة الاقتراح او عن طريق لجنة خاصة تعّين لهذا الغرض. وعلى هذا الاساس لم تتكون

قواعد واصول عامة موحدة تسير بهديها جميع المؤتمرات الدولية. وكل ما هنالك بعض التقاليد المرعية التي تكونت عن طريق العادة. وظل يرعاها من بعدها الآخرون. ولهذا السبب فأن مثل هذه المؤتمرات سميت بالمؤتمرات الدولية المستقلة نسبة الى استقلال كل مؤتمر. اما من حيث الصلاحيات فكان الممثلون يزودون بتعليمات مقيدة وعليهم السير بموجبها. وفي جميع الحالات تشترط هذه التعليمات موافقة الجهة الموفدة على جميع الاتفاقات التي تحدث في المؤتمر.

وبظهور المنظمات الدولية الدائمية - كعصبة الامم ومنظمة الامم المتحدة - قدر لطريقة عقد المؤتمرات الدولية ان تلعب دورا كبيرا (٩) فيها. لقد اصبحت هذه المنظمات الاداة والمكان الدائم للبحث في المشكلات الدولية. وكان طبيعيا ان تأخذ هذه المنظمات الدولية بنظام المؤتمرات الدولية بعد ان اجرت عليه بعض التعديلات. ومن هذه التعديلات ادارة اجتماعات اللجان والاقسام المختلفة، وبضمنها الجمعية العامة ومجلس الأمن؛ وكما اسلفنا، على اساس نظام المؤتمر الدولي. وفي هذه الحالة يحدد سلفا اسماء الدول المشتركة للألتئام في الوقت المعين. وبذلك قضى على الارتباك السائد في مواعيد المؤتمرات الدولية المستقلة.

وبموجب هذا التطور اصبحت المؤتمرات تخضع لنظام ثابت هو نظام المنظمات الدولية الدائمة. الذي اصبحت بموجبه هذه المنظمات والوكالات التابعة لها هي التي تدعو الى عقد

المؤتمرات التي ترى ضرورة لعقدها، هذا الى جانب مؤتمراتها الدورية. فتوجه منظمة الامم المتحدة مثلا الدعوة للأشتراك في المؤتمرات الدولية التي تهدف الى عقد اتفاقيات دولية لوضع قواعد قانونية او تنظيمية في الشؤون الدولية المختلفة، كتنظيم العلاقات الدبلوماسية وتنظيم العلاقات القنصلية وايقاف التجارب النووية، او توجيه الوكالات المتخصصة التابعة لها الدعوة الى جميع الدول الاعضاء لحضور اجتماعاتها الدورية. اما المنظمات الدولية الاقليمية كالجامعة العربية او القارية كمنظمة الوحدة الافريقية او الاحلاف الدولية كحلف الاطلسي وحلف وارشو، فأنها تجتمع للتباحث في حل مشكلاتها وتنظيم شؤونها بدعوة من امنائها العامين.وبهذه الوسيلة زال دور الدولة المقترحة (المباشر) واستبدل محله دور هذه المنظمات ولجانها الخاصة المشرفة على سير وتنظيم اعمال المؤتمرات.

على ان باب المؤتمرات الدولية المستقلة لم يوصد قط وانما ظل مفتوحا امام الدول في الدعوة الى عقد مثل هذه المؤتمرات في المسائل المشتركة العامة التي تهم السلام والاستقرار العالمي. ولم يتعارض هذا قط مع اهداف المنظمة الدولية. لأنها تسعى الى نفس الاهداف. والاكثر من ذلك فأن هذه المنظمات اخذت تدعو الدول من غير الاعضاء ان وجدت في ذلك ما يحقق الاهداف العالمية المنشودة (١٠).

ويبدأ الشعور بالحاجة لعقد مؤتمر دولي مستقل عادة من قبل احدى

الدول للنظر في اية قضية مشتركة ولها مساس بالتوازن والاستقرار الدولي. ولابد ان يحظى هذا الشعور بتأييد دولة ثانية (١١) على الاقل حيث يعقد ممثلا الدولتين اجتماعا بهذا الخصوص للتداول في تسوية المسألة العامة ذات الطبيعة الدولية. ويصح تسمية مثل هذا الاجتماع بالمؤتمر الدولي، الا انه وان صح ذلك فأنه لايخرج عن كونه تسمية ادبية.فقد جرت العادة أن يتألف المؤتمر من ثلاث دول على اقل تقدير (١٢).

ومتى ما تجاوب شعور اكثر من ثلاث دول بضرورة عقد مؤتمر دولي في هذه القضية مثار النزاع الدولي او تلك، فأن مستوى المؤتمر الدولي ينتقل من نطاقه الضيق الى النطاق الواسع. وفي تلك الحالة تتقدم الدولة صاحبة الاقتراح بالدعوة الى عقد مثل هذا الاجتماع الدولي. وتوجه الدعوة عادة الى كافة الدول الاخرى التي يمسها الموضوع من ناحية من النواحي بحيث يصبح عددها الثلاثين او الاربعين او اكثر بكثير. وفي هذه الحالة تزداد درجة تنظيم المؤتمر الدولي بحيث يوضع منهاج تمهيدي للمسائل التي سيناقشها المؤتمرون تعده الدولة صاحبة الاقتراح، كما يعني مكان الاجتماع ومدته الى آخر ذلك من اعدادات تنظيمية للمؤتمر. (١٣)

ان الدولة صاحبة الاقتراح (١٤) بعقد مؤتمر او اجتماع دولي هي في الواقع حرةفي توجه الدعوة للدول التي ترى اشتراكها في ذلك المؤتمر امراً ضرورياً. ومما لاشك فيه فإنها تأخذ بنظر الاعتبار

دعوة الدولة صاحبة المركز والنفوذ في المنطقة الواقعة فيها المشكلة الدولية. وكما اسلفنا فأنه ليس هناك اي تقييد في عدد الدول المؤلفة للمؤتمر. والتحديد الضمني الوحيد هو مدى مساس القضية ورغبة كل دولة موجهة الدعوة اليها للأشتراك في المؤتمر او الاجتماع الدولي. فقد تدعو مثلاً الدولة التي قامت بوساطة او بمساعٍ حميدة او انها تدعو الدولة او الدول التي ترتبط بمنظمات اقليمية ويهمها الاستقرار في تلك المنطقة. وقد تجد الدولة صاحبة الاقتراح ضرورة بذل مساعيها لخلق الرغبة كأن تنتهز الفرصة التي ينشأ فيها الخلاف بالضبط مثلاً. ولاتستطيع الدولة صاحبة الاقتراح معرفة من يشترك في ذلك المؤتمر الا بعد الحصول على موافقة كل دولة وجهت الدعوة اليها بصورة رسمية.

والعادة الجارية ان توجه الدولة صاحبة الاقتراح بعقد مؤتمر او اجتماع دولي دعوتها عن طريق ممثليها الدبلوماسيين في الخارج سواء أكانت لها مصلحة خاصة في هذا الاجتماع او كانت غايتها مجرد حسم خلاف ما تم بين دولتين ولاسيما اذا سبق لها وان بذلت في سبيل ذلك وساطتها ومساعيها الحميدة.)) (١٥) وقد جرى العرف الدولي ان يعقد المؤتمر الدولي على اراضي الدولة صاحبة الاقتراح. وقد يجوز انعقاده بصورة استثنائية في اراضي دولة اخرى، وحين ذلك يكون توجيه الدعوة للدول من واجب الدولة المضيفة. ويدخل ضمن هذا الاستثناء عدم ملائمة عاصمة

الدولة صاحبة الاقتراح من حيث المناخ او عدم توفر المكان الهادي الذي هو ضروري لأنجاح اعمال المؤتمر.

او ان بعض المدن كجنيف ولاهاي وفينا قد اكتسبت شهرة عالمية على اعتبار ان العادة جرت ان تكون مركزاً لمثل هذه الاجتماعات. ويسود الاعتقاد اليوم لدى الدول ان افضل طريقة لتحديد مكان الاجتماع هي ان يعقد في اكبر عدد من العواصم على التوالي (١٦) طالما ان الدولة التي يعقد على اراضيها المؤتمر الدولي تعتبر ذلك شرفا لها.

وقبل انعقاد المؤتمر، او بالاحرى في فترة توجيه الدعوة من قبل الدولة صاحبة الاقتراح، ترسل هذه الدولة تعليمات تشتمل على مسودة تتضمن تحديد الموضوع المختلف عليه وطرق بحثه ومعالجته بصورة مبدئية، بالاضافة الى التعليمات الاخرى الخاصة او مقترح جدول الاعمال وتاريخ ومكان عقد الاجتماع ولغة المؤتمر. وحين تستلم كل دولة مدعوة تلك الحلول المبدئية، تقوم بدورها بالتشاور مع الدول الاخرى عن طريق تبادل المذكرات وحين ذلك تحدد موقفها الأخير في الموضوع. (١٧) حتى اذا ما قدم الممثلون جميعا الى مكان الاجتماع تكون كل دولة قد قدمت اقتراحها لمناقشته مبدئيا في اجتماع عام تحضره جميع الوفود بغية الوصول الى اتفاق على تحديد الموضوع نهائيا.

القواعد والاصول المرعية في المؤتمرات والاجتماعات الدولية

جدول الاعمال

لقد جرى العرف الدولي ان يعقد ممثلو (١٨) الدول المشتركة في المؤتمر اجتماعا تمهيدياً للبحث في جدول الاعمال. (١٩) او المنهاج الذي بين يدي كل منهم والموضوع من قبل الدولة صاحبة الدعوة. وبعد المداولة والاعتراف بهذا الجدول يصبح بعد ذلك الاساس الذي تسير بموجبه كافة اللجان المختلفة التي تعقد عادة بعد الاجتماع التمهيدي العام لغرض الدراسة التفصيلية لمواضيع المنهاج. ومما لايخفى ان مايجري من اعتراضات اثناء الاجتماع التمهيدي العام لايمكن ان ينجح بتقديم منهاج مقابل (٢٠)، طالما ان الدول المؤتمرة قد رضيت مبدئيا بالدور والمنهاج التمهيدي الذي قدمته الدولة صاحبة الدعوة. واذا حصل هذا وهو قليل الحدوث، فأنه لايمكن ان يعد كخطوة مفيدة لأنجاح اعمال المؤتمر وانما خطوة مصوبة ضد نجاحه. لأن مثل هذه الخطوة تشير منذ البداية عدم الاعتراف بحسن نية الدولة المقترحة وربما انها تسبب لها ولغيرها بعض الشكوك الامر الذي لايساعد على الانسجام والوئام المرجو من جميع المؤتمرين

ولاتوجد امام الدولة المشتركة في مؤتمر دولي أية قيود في طريقة اختيار وفدها الى المؤتمر، فهي حرة في تحديد عدد اعضاء الوفد، اللهم اذا كانت التعليمات تقضي بتحديد العدد. ومن المؤتمرات الدولية التي جاء فيها ذكر التحديد لعدد الاعضاء مؤتمر باريس عام ١٩١٩ مثلاً. ففي هذا المؤتمر حدد اعضاء وفود الدول الكبرى بـ (٥) اعضاء واعضاء الدول الصغرى من (١ - ٣) اعضاء لكل منها. وفي المؤتمرات التي لم يحدد فيها العدد مؤتمر سان فرانسسكو عام ١٩٤٥ ، الذي وجدت فيه فروقا بين ممثلي كل دولة فيه والتي تراوحت بين مندوب واحد واربعة عشر مندوبا. ومنذ عام ١٨٩٩ اخذت الدول تعمل بتوصيات مؤتمر لاهاي التي جوزت لها تعيين خبراء في وفودها من اقتصاديين وقانونيين وممارسيين والى غير ذلك. ومما لاشك فيه فأن مثل هذا الفتح الجديد قد ساعد على عقد مؤتمرات ولجان تابعة لها على مستوى علمي يقر بمبدأ الاختصاص ويدعم المناقشات بالمعلومات الفنية والارقام التي من شأنها ان تساعد على اثبات الحجة بأقل وقت واوسع مدى للتفاهم الدقيق اثناء المناقشات التي تدور في المؤتمر.

ويرأس وفد كل دولة عادة رئيسا يختار من بين الذين لهم خبرة وممارسة معروفة في الشؤون الدولية. وتختلف درجة الرؤساء هؤلاء بحسب اهمية المؤتمر. ففي المؤتمرات المهمة، لاتتردد

الدول في ارسال وزير خارجيتها ليترأس وفد بلاده، طالما ان ذلك من حقه كونه المشرف الاول على تنفيذ السياسة الخارجية .((غير ان هذا الحق يتعارض مع التقاليد القديمة، ولايخلو من مساويء متعددة. وفي الواقع ان احتكاك اعضاء الحكومات المسؤولين قد يؤدي الى تعكير صفاء العلاقات الدبلوماسية، كما انه يتعذر على وزير الخارجية ان يرتبط بتعهدات ومواثيق لا يتاح له تنفيذها في حين يبقى الامر ممكنا بالنسبة للمندوب العادي. ومع ذلك فأن التاريخ الدبلوماسي لم يؤيد هذه المحاذير لأن كثيراً من الاجتماعات الدولية الحديثة التي اشترك فيها وزراء مسؤولون ادت الى احسن النتائج)). (٢١)

ان ترؤس وزير الخارجية لوفد دولة ما لايعطي في الواقع اي امتياز لتلك الدولة. ذلك لأن من قواعد المؤتمرات والاجتماعات الدولية المساواة بين الدول في الحقوق والامتيازات. وحتى في التصويت، فأنه لايجوز لأية دولة ان تحصل على اكثر من صوت واحد مهما بلغ عدد اعضاء وفودها، لأن الغرض من تنويع اختصاص الاعضاء هو دعم موقف ووجهة نظر دولة ما امام الدول الاخرى وليس الحصول على اصوات اكثر. وكذلك هي الحال مع درجات المندوبين. فالكل متساوون في الحقوق وان اختلفت درجاتهم.

وثمة ناحية اخرى وهي ان بعض الدول ترسل مندوبين عنها بأعتبارهم الممثلين لدولهم المشتركة في المؤتمرات بصورة

رسمية، وانما ترسل مراقبين (Observers) . بأعتبارها دولة غير مشتركة بصورة رسمية ولكن يهمها ان تتبع مايجري بين الدول من شؤون ومفاوضات علّها تقف على الوضع الدولي الحقيقي. حتى اذا ما وجدت بعد تلك المراقبة ان هناك ما يعنيها بصورة مباشرة، فأنها قد تقرر الاشتراك في المؤتمرات الدولية التي تليها. ولايخفى ان نظرية اشتراك الدولة بصورة غير رسمية او شبه رسمية عن طريق ارسالها مراقبين يعود ابتكارها الى الولايات المتحدة الامريكية. ان هذا السلوك جاء نتيجة لسياسة الانعزال التي مارستها امريكا طويلاً، والذي لايخلو من نقد الفقهاء. ذلك ان عدم اشتراك الدولة بصورة رسمية، بالاضافة الى انه يحرمها من الفوائد التي قد تجنيها من جراء اشتراكها وتعاونها مع الدول الاخرى، فإنه في عين الوقت موقف متردد وينقصه روح الصراحة والتعاون الواضح مع الآخرين. ومهما يكن من امر، فقد دأبت دول اخرى على نفس هذا النهج، وذلك بأرسالها مراقبين الى المؤتمرات الدولية. والواقع فأن مثل هذه الدول، ترى ان ارسال مراقبين هو خير من الامتناع نهائيا عن المشاركة وانه لايخلو كذلك من بعض الفوائد والتي من اهمها مساعدتها على اكتشاف الموقف الدولي العام بصورة عملية قبل ان تقرر الاشتراك بصورة رسمية. وخير دليل على ذلك هو ان الدولة التي ابتكرت هذه النظرية اخذت تشترك فعليا في السنين الاخيرة في عدد كبير من المؤتمرات والمنظمات الدولية بصورة رسمية.

وتخضع المناقشات في المؤتمرات والاجتماعات الدولية عادة لقواعد واصول تسير بموجبها جميع الدول المشتركة فيها. وتعين هذه القواعد غالباً وفق اتفاق عام يتم بينها. والحقيقة ان اصول المناقشات هذه قد تكونت منذ قيام اقدم المؤتمرات وانتقلت الى المؤتمرات التي تليها بحيث اصبح كثير من هذه القواعد عرفاً مقبولاً لايحتاج الى التنويه عنه في كل مؤتمر. ولايخفى ان اغلب هذه القواعد كانت قد استمدت جذورها من قواعد مناقشات المجالس النيابية الوطنية التي تمارسها اغلبية الدول، بحيث نقلت اليها عن طريق مندوبي الدول ممن لهم خبرة في الحياة البرلمانية.

وتتم مناقشات المواضيع المختلفة في المؤتمرات الدولية عن طريق كل من الجلسات العامة التي تضم كافة الاعضاء والجلسات الخاصة عن طريق اللجان المختلفة. ففي الجلسات العامة ترسم عادة الخطوط الرئيسية للمواضيع المطلوب مناقشتها. وفي اللجان الاصلية والفرعية تتم المناقشات التفصيلية. وتضم اعمال وادارة الجلسات بأشراف رؤساء هذه اللجان الذين يفتتحون المناقشات ويوجهونها بلباقة ومهارة ويحصرونها ضمن الموضوع المحدد، كما يعلنون اقفال باب المناقشة وعرض الاقتراحات على التصويت.

وما يجدر ذكره هو ان المناقشات التي تدور في اللجان الخاصة

المختلفة تتسم بصورة اكثر حرية من المناقشات التي تجري في الجلسات العامة. وعن طريقها تتم الدراسات وتقدم المعلومات وتثبت الحجج على اساس علمي من قبل ان تتوصل الى نتائج وحلول، كما انها اقل رسمية ودبلوماسية من الجلسات العامة. وتزداد الصراحة فيها غالباً عندما لاتكون مناقشتها علنية. فهناك دائماً مسائل عويصة لايعلم بها الا المتخصصون ولايمكن الادلاء بها امام الرأي العام بالنظر لما تسببه من هياج وعدم رضاء ناتج في اغلب الاحيان عن عدم فهم الناس لدخائل الامور. وعلى الرغم من ان الاتجاه العالمي اخذ يسير منذ نهاية الحرب العالمية الاولى وراء تشجيع المناقشات العلنية في المفاوضات الدبلوماسية، الا ان بعض علماء الحقوق الدوليين ظل يعتقد ان ما يدور في مناقشات حساسة في المؤتمرات الدولية لايمكن ان يعرض بكامله امام الرأي العام طالما يعوزه في كثير من الاحيان التفهم والادراك الكلي لحقيقة العلاقات الدولية. الا ان مساوىء الدبلوماسية السرية هي الاخرى قد تركت آثارا سيئة بحيث اخذ الناس يمجونها ويؤيدهم في ذلك بعض الساسة والعلماء في الشؤون الدولية. (٢٢) وازاء هذه الاحوال فأن المبدأ المتبع في المناقشات التي تدور في المؤتمرات الدولية هو جعل ((بعض الجلسات علنية كجلسات الافتتاح والجلسات الشكلية وتوقيع الاتفاقيات واختتام الاعمال)). (٢٣) اما القسم الباقي والذي لابد من كتمانه، ولو الى حين، بغية انجاح المفاوضات وعدم اشتراك عوامل جديدة قد

تفسدسير المخاوضات بعأنه ظل الى يومنا هذا يسير بحسب .مبدأ الكتمان.

وبجانب مبدأ الجمع بين الكتمان والعلنية المتبع في مناقشات المؤتمرات الدولية الحديثة، فهناك مبدأ ثاني، الا وهو المساواة بين الدول. (٢٤) فمهما كانت الدولة القوية اقتصاديا او عسكريا او سياسيا ومهما كانت مساحتها، ومهما كان مركزها الجغرافي فلا يجوز لها ان تملك اكثر من صوت واحد عند التصويت. وغني عن البيان ان مبدأ عدم المساواة الذي كان سائدا في الماضي كان مبعثا لكثير من المنازعات بين الدول وخاصة بين الكبيرة والصغيرة، ومبعثا لعدم اشتراك بعض الدول في المؤتمرات والاجتماعات الدولية وذلك تفاديا من وقوعها، في مشاكل عدم معاملتها على قدم المساواة مع الغير. اما اليوم فقد استفادت الامم جميعاً من تجاربها اذ عرفت كيف تمنع وقوع اساءة الدول الكبرى على الدول الصغرى ، وذلك بأحلال، مبدأ المساواة، بينها جميعا في مفاوضاتها السلمية التي تهدف الى نشر العدالة والاستقرار في العالم. وقد اعطى تطبيق مثل هذا المبدأ ثقة جديدة للدول الصغيرة، فزاد من نشاطها وحيويتها ورغبتها في الاشتراك في المؤتمرات الدولية المختلفة. وقد اثبتت الاحداث ان الآراء القيمة ليست ملكاً للدول الكبيرة. كما اثبتت كذلك ان الحلول المنطقية والمبدعة قد تأتي من مبعوثي الدول الصغيرة والكبيرة دون تمييز. والذين لهم اطلاع بسير المناقشات في هيئة الامم

المتحدة، يعلمون مدى الخدمات الجلّى التي تقدمها الدول الصغيرة الاعضاء في المنظمة.

اما المبدأ الثالث في مناقشات المؤتمرات والاجتماعات الدولية، بجانب مبدأ الجمع بين العلنية والكتمان، ومبدأ المساواة، فهو مبدأ الاجماع في التصويت. (٢٥) ويرجع مبدأ الاجماع في التصويت الى زمن بعيد حين كانت الدول ترى ان الطريق الوحيد للمحافظة على سيادتها وضمان مصالحها الحيوية هو عدم الزام نفسها في قرار حول مشروع يأتي مخالفاً لرغبتها. وحين ظهرت المؤتمرات والاجتماعات الدولية في القرن التاسع عشر بشكل اوسع من ذي قبل، ظل هذا المبدأ مطبقاً ومحترماً من قبل جميع الدول. ويعني ذلك ان مبدأ الاغلبية في التصويت لم ينل رضاء كافة الدول في الماضي. ومما يؤيد ذلك ان كثيراً منها كانت تمتنع عن الاشتراك في المؤتمرات الدولية حين تعلم ان مبدأ التصويت المتبع فيه هو الاغلبية. ولما كانت المؤاتمرات الدولية المستقلة، اي قبل تشكيل عصبة الامم، تنعقد بموافقة الدول التي تروم الاشتراك فيها، وانه لم يكن هناك اي مبدأ آخر يلزمها بالأخذ بنصوص الاتفاقات التي لم تكن هي طرفاً فيها وموقعة عليها بصورة رسمية.

لقد ظل هذا المبدأ مطبقاً في كثير من المؤتمرات الدولية المستقلة حتى في القرن العشرين. ان مبدأ الاجماع في التصويت يقضي بأن لايجوز ان يوضع اي قرار مؤتمري موضع التنفيذ ما لم

يؤيد ذلك القرار جميع الدول المشتركة. وتحاشياً من فشل جميع المفاوضات في المؤتمر، فأن اي قرار لايحصل فيه الاجماع يكون نافذاً بالنسبة للدولة المصدقة له فقط. اما ما عداها من الدول فهي في حل منه. ويرى فريق من العلماء ان مبدأ الاجماع هو في طريقه الى الزوال بصورة نهائية، خاصة بعد ظهور المنظمات العالمية (منظمة الامم المتحدة اليوم) التي ارتبطت بها أغلبية الدول الساحقة واخذت تسير بموجب مواثيقها. (٢٦) وتقدم القرارات والتوصيات التي تتوصل اليها اللجان المختلفة الى السكرتارية العامة للمؤتمر. وهذه بدورها تنتظر ايعاز الرئيس لدعوة جميع الاعضاء لعقد جلسة او جلسات عامة للتصويت على هذه القرارات واحداً واحداً. وحين مناقشة هذه القرارات يجوز ان يتقدم بعض الاعضاء بمشروع اقتراح لأجراء تسوية على فقرة من الفقرات. وفي تلك الحالة يترتب على العضو ان يقدم اقتراحه بصورة خطية الى الرئيس لكي يعرضه على المؤتمرين ليرى مدى تجاوبهم مع ذلك الاقتراح. والشيء الذي يجب ان لايغرب عن البال هو ان الآراء والاقتراحات التي يتقدم بها المندوبون اثناء المناقشة لاتستند في الواقع على سير المناقشة المنطقي وانما على التعليمات التي تبلغ بها هؤلاء المندوبون من قبل دولهم. ثم ان القرارات التي يصوتون عليها لابد وان ترسل الى حكوماتهم لنيل المصادقة عليها كي تصبح نافذة المفعول. وبعد التصويت على توصيات اللجان المختلفة تصبح هذه التوصيات مقررات رسمية للمؤتمر.

ولابد لنا حين نتطرق الى اصول المناقشات ان نذكر ان جو المناقشات يجب ان يسوده الهدوء والمناقشة البعيدة كل البعد عن التهجم العنيف ضد الاعضاء الآخرين. وبالطبع فأن مثل هذا الهدوء لايحصل الا اذا زرعت كل دولة روح الثقة بزميلاتها الدول الاخرى.

ختام اعمال المؤتمرات والاجتماعات الدولية

تختتم المؤتمرات الدولية اعمالها بأحدى نتيجتين: النجاح او الفشل. ويتوقف نجاح المؤتمرات الدولية بصورة عامة على مدى تفهم الدول بعضها لبعض وشعورها جميعاً في الاسهام في بناء صرح سلم واستقرار عالميين. ولايتأتى مثل هذا الا اذا بذلت كل منها الجهود الايجابية في هذا السبيل، مستفيدة من تجاربها في الماضي، بأزالة العوامل التي وقفت حائلاً دون التكاتف والتعاون، كالتعصب الاعمى في تنفيذ السياسة الخارجية وسياسة الانعزال واطماع بعض الدول تجاه زميلاتها الاخرى من الدول وما اشبه ذلك.

ويختتم المؤتمر، في حال نجاحه، اعماله بقرارات. (٢٧) تتضمن المعاهدات والاتفاقات والتوصيات والوثائق المتعلقة بختام الاجتماعات كمحضر الجلسات والصك الختامي.

ان محضر الجلسات ما هو الا سجل دقيق لجميع ما يجري في المؤتمر من اقتراحات وآراء ومناقشات مهمة. ومحضر جلسات

المؤتمرات الدولية عادة ((ليس له اية قيمة سياسية او دبلوماسية.)) (٢٨) واذا كانت محاضر الجلسات في الماضي توقع من قبل المندوبين في آخر كل جلسة وتقرأ في الجلسة التي تليها، فأنها ليست كذلك في الزمن الحديث. فمنذ مؤتمر لاهاي عام ١٩٠٧ كان قد قرر حذف بعض الاعمال الروتينية التي من شأنها تطويل اوقات اجتماع المؤتمر، ومن التعديلات التي اخذت بها المؤتمرات الدولية بعد ذلك التاريخ واكد عليها في مؤتمر باريس عام ١٩١٩ حصر التوقيع على الجلسات السابقة برئيس الموتمر وامين سره. وطبع المحضر وتوزيعه على كافة المندوبين للأطلاع عليه والتأكد مما قيل اثناء الاجتماع. وبهذه الوسيلة ايضاً امكن اعتبار محضر الجلسة السابقة اليومي الذي يوزع مطبوعا على الاعضاء بمثابة قراءة لنص محضر الجلسة.

ويذكر ان الاستاذ فوشيل ان الصيغة التي يفتح فيها محضر الجلسة هي كتابة عبارة (تليت خلاصة اعمال الجلسة السابقة فصدقت). ويحتوي كل محضر رقمه المتسلسل وتاريخ انعقاده وساعته. كما يحتوي ايضاً على تسجيل دقيق لكل ما يجري من محادثات ومناقشات بين المندوبين بما في ذلك كافة التصريحات او الاستفسارات او التأييدات او التأكيدات التي يقدمها مندوب هذه الدولة او تلك.

ومن الوثائق الختامية الخاصة بالمؤتمرات والاجتماعات الدولية

ايضاً، بجانب محضر الجلسات، هي الصك الختامي. وقد قلنا سابقا ان المؤتمرات الناجحة تتوصل الى عدد من القرارات. والصك الختامي عبارة عن مجموع القرارات التي تم انجازها من قبل مؤتمر دولي ما في صورتها النهائية.

ان القرارات التي تحظى بتأييد المؤتمرين الاجتماعي لابد لها ان توقع من قبل الجميع لكي تكتسب صفتها الرسمية. والقاعدة ان توقع الدول عليها بحسب الحروف الابجدية. اما مكان الشرف فيوضع بحسب التناوب بين الدول.

انواع المؤتمرات والاجتماعات الدولية

تقف امام تصنيف المؤتمرات الدولية بعض العقبات التي من اهمها تشابك وتداخل المواضيع، وذلك بالنظر لما للمواضيع المختلفة التي تتناولها هذه المؤتمرات من جوانب متعددة تطغي في بعض الاحيان على الغرض الذي يعقد المؤتمر، اي مؤتمر، من اجله. وبناء على ذلك فأن مهمة الخبراء الذين يقومون بدراسة امكانية تصنيف المؤتمرات والاجتماعات الدولية تصبح هي الاخرى ليست بالسهلة. ومع ذلك فأن عصبة الامم في وقتها كانت قد وجدت ضرورة لتأليف لجنة (٢٩) من الخبراء تكون مهمتها الوقوف على انواع المؤتمرات الدولية. ولاشك ان الغرض الذي توخته العصبة المذكورة لايخرج عن كونه غرض تنظيمي، يساعدها على حصر اعمال كل واحد من هذه المؤتمرات التي تعمل تحت

اشرافها،من جهة، وعلى تهيئة الخبراء الاختصاصيين لكل منها من الجهة الاخرى.

ونتيجة للدراسة والبحث التي قامت به اللجان المذكورة، توصلت الى التصنيف التالي :

اولا:توصلت اللجنةالى تصنيف عام شامل يميزالمؤتمرات التي تنعقدتحت اشراف عصبةالامم وبين المؤتمرات المستقلة

ثانياً: ثم ان اللجنة فرقت بين ما يمكن ان يسمى بالمؤتمرات السياسية وبين ما يسمى بالمؤتمرات غير السياسية. وقد قصدت اللجنة بالمؤتمرات غير السياسية تلك المؤتمرات التي تبحث في الشؤون الادارية والاقتصادية والحقوقية.

ثالثاً: ان اللجنة ميزت بين المؤتمرات التشريعية وبين مؤتمرات المصالحة. والفارق الذي ميز بين هذين النوعين بنظر اللجنة هو ان المؤتمرات التشريعية هي المؤتمرات التي تضع الانظمة والقواعد والمباديء الحقوقية، بينما تسعى مؤتمرات المصالحة الى تسوية المنازعات التي تنشأ بين الدول وتهدئة وازالة التوتر القائم بينها وذلك بأيجاد سبيل الى الحد من مطامع بعض الدول ومساندة الدول المغبونة.

رابعاً: التمييز بين المؤتمرات ذات الطابع الدبلوماسي وهو ما اسمته اللجنة بالمؤتمرات الدبلوماسية وبين المؤتمرات ذات الطابع الفني وهو ما اسمته بالمؤتمرات الفنية.

وعلى الرغم من ان اللجنة قد توفقت في تصنيفها بعض التوفيق، الا ان التصنيف الذي جاءت به لايخلو من بعض الانتقادات العلمية. فقد كان رائد اللجنة تصنيف المؤتمرات على اساس المواضيع التي تخص كل منها. ولكن مثل هذا التصنيف يصعب ايجاده في المؤتمرات. ذلك لأنه يصعب ايجاد حد فاصل بين ما هو موضوع سياسي وبين ما هو موضوع غير سياسي في المسائل العالمية.

ومما يؤخذ على اللجنة ايضاً، تمييزها بين المؤتمرات الدبلوماسية والمؤتمرات الفنية. والعلة في هذا التصنيف هو ان المؤتمرات الدبلوماسية نفسها تكون في كثير من الاحيان ذات صفة فنية. والعكس صحيح ايضاً؛ فأن المؤتمرات الفنية تكون بحكم الضرورة ذات صبغة دبلوماسية لايمكن انكارها، (٣٠) .

وازاء هذه الاسباب وغيرها فقد رفضت بعض الدول قبول التصنيف الآنف الذكر. وقد بينت هذه الدول في مذكراتها للعصبة انه اذا كان هذا التصنيف هو محاولة لتقنين قانون عمل المؤتمرات، فأنه يضع صعوبات جديدة امام التئام المؤتمرات، ويمنع اشتراك الدول، وكل ذلك لا ضرورة له.

ان خير تصنيف للمؤتمرات الدولية هو ذلك التصنيف الذي لايغفل عن تقدير الظروف العامة التي تحيط بعقد المؤتمرات الدولية. فبالأمكان القول ان التصنيف السابق، وهو الذي يستند على تصنيف المؤتمرات بحسب المواضيع التي تناولها، يميل الى كونه تصنيفاً يصلح للدراسات النظرية اكثر منه للدراسات العملية.

والمتتبع لشؤون المؤتمرات الدولية لفترة طويلة من الزمن يجد ان عامل ((الظرف)) الذي ينعقد فيه المؤتمر هو الذي لعب اكثر من اي عامل آخر في تحديد نوعية المؤتمرات. فالدول بوجه عام اما ان تكون في حالة سلم واما ان تكون في حالة حرب. والمفاوضات التي تجري في السلم تختلف في طبيعتها وظروفها وشروطها عن المفاوضات التي تأتي خلال او اعقاب الحروب.

ويحسب هذين الظرفين يمكن تقسيم المؤتمرات ايضاً. فالمؤتمرات التي تتم خلال اوقات السلم يمكن تسميتها بمؤتمرات ((تدعيم السلام)). والمؤتمرات التي تعقد خلال او اعقاب الحروب تسمى ((بمؤتمرات الصلح)). هذا هو التقسيم العام الشامل. ويلي هذا التقسيم تقسيم فرعي اضيق من التقسيم الشامل. فقد تكون مؤتمرات تدعيم السلام ذات طبيعة سياسية او اجتماعية او اقتصادية او فنية، تتحدد بحسب الصفة الغالبة او الظروف او المشاكل الباعثة لعقدها. ولكن ما يجب معرفته، هو ان ظروف العصر الحديث تمنع من عقد المؤتمرات ذات الطبيعة السياسية او الاقتصادية او الاجتماعية او السياسية الصرفة، وذلك بالنظر لتداخل كل من هذه الامور مع بعضها والحاجة الماسة الى التطرق الى النواحي الاخرى رغم تسميتها بالسياسية او الاقتصادية او الاجتماعية. ولهذا كله نقول ان التسميات التي تميز المؤتمرات تخدم اكثر ما تخدم الاغراض العلمية والدراسات النظرية التي يتوخى فيها تحقيق التنظيم للمعلومات وسهولة فهمها وهضمها.

ومن الخصائص التي تميز مؤتمرات الصلح عن مؤتمرات تدعيم السلام هي ان مؤتمرات الصلح لاتعقد الا في اعقاب حرب تنشب بين دولتين او اكثر. ثم ان من سمات مؤتمرات الصلح عدم التكافؤ بين الاطراف المتفاوضة. ذاك ان الطرف المنتصر هو بمكان يستطيع املاء شروط على الفريق المندحر. وان الغاية من عقد المؤتمرات هي ان الدولة المنتصرة تريد ان تفهم الدولة المندحرة والدول المعنية الاخرى وكذلك الدول المحايدة بحقيقة العلاقات الجديدة. كأن تقرر اخضاع اراضي الدولة المندحرة بكاملها او بجزء منها، لفترة ما حتى يتم الوصول الى حل شرعي بشأنها.

اما مؤتمرات تدعيم السلام، فهي تحدث اولاً في الاحوال التي يسود فيها السلام. وهي تعقد لتسوية الخلافات بروح سلمية. هذا وان الظروف التي تعقد فيها مثل هذه المؤتمرات تكون على درجة اعلى من الاستعداد والتنظيم. ويشترط ان تكون الجهات المتفاوضة على درجة متقاربة من التكافؤ، والا فلايمكن السير بالمفاوضات، وتكون النتيجة الفشل. مضافاً الى ماتقدم، فأن مؤتمرات السلام يسودها في الغالب جواً اقل سرية وكتماناً من جو المؤتمرات التي تعقد لأغراض الصلح.

ولابد لنا ان نشير هنا الى ان من ظواهر المؤتمرات الحديثة ازدياد عدد الدول المشتركة فيها وتنوع مستوياتها ومواضيع بحثها واخيراً وقتها. وبعبارة اخرى فأن المؤتمرات الحديثة بالنظر لما

تضمه من عدد كبير من الدول هي مؤتمرات عالمية اذا ما قورنت بالمؤتمرات القديمة ذات الطابع المحلي او الاقليمي. والاكثر من ذلك ظهور المؤتمرات الدولية لأعلى المستويات، ونعني بها مؤتمرات القمة، التي يشترك فيها رؤساء الدول بصورة تجعل منهم ان يسهموا أسهاماً مباشراً في توجيه السياسة الدولية من خلال ما اخذ يُعرف حديثاً ((بدبلوماسية مؤتمرات القمة)).

هوامش الفصل الثالث والعشرين

(١) انظر Potter, Int. Organization , ص (١١٧)

(٢) جونيه ، موجز الدبلوماسية ، ص (٢٥٦).

(٣) المصدر السابق نفسه.

(٤) المصدر السابق نفسه.

(٥) لمزيد من التفصيلات حول هذه السمات والخصائص، انظر د. سموحي فوق العادة، مصدر سبق ذكره ، ص (٤١٢) وما بعدها.

(٦) Potter, op. cit,p,١١٥

(٧) المصدر السابق نفسه.

(٨) المصدر السابق نفسه.

(٩) كان لمنظمة الامم المتحدة والمنظمات والوكالات المتصلة بها الدور الكبير في عقد مؤتمرات دولية كان لها نتائج ايجابية بارزة على الصعيد العالمي. ومن هذه المؤتمرات التي دعت اليها واشرفت عليها دعوتها لعقد مؤتمر جنيف عام ١٩٥٨ لبحث قانون البحار ودعوتها الى عقد مؤتمر فينا لتقنين العلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١ ودعوتها الى عقد مؤتمر فينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ وغيرها كثير. لقد كانت هذه المنظمة الدولية تتقدم في كل مؤتمر بالاضافة الى الاشراف على تنظيمها واعمالها، بمشروع لأتفاقية لتنظيم جانب من جوانب علاقات الدول الذي انعكس بدوره على الاستقرار والسلام الدولي.

(١٠) يشير سجل منظم الامم المتحدة انها تقبلت ماقدمته الدول غير الاعضاء من طلبات تخص ابداء التعاون والمساعدة او حتى موضوعات بأكملها.

(١١) Potter مصدر سبق ذكره ، ص (٤٠٢) يذكر الاستاذ بوتر ان المؤتمرات التي تضم دولتين فقط ليست غير واردة اطلاقاً. فالاجتماعات التي حدثت وتحدث بين عدد من اقطاب السياسة (كأجتماع روزفلت - تشرشل عام ١٩١٤ للتحدث بأسم الولايات المتحدة وبريطانية واجتماع ترومان - اتلي عام ١٩٥٠ للتحدث بأسم الولايات المتحدة وبريطانيا هما من الشواهد على ذلك.

(١٢) قد يسبق هذا الشعور بالحاجة الى عقد مؤتمر دولي للتشاور مع اكثر سن دولة ثانية اي عدة دول مختارة لتبادل الرأي والحصول على تأييدها وموافقتها. وتزداد الحاجة الى التشاور كلما كان الموضوع يتصل بنزاع او تصارع او تصادم مسلح مما يفرض عليها طلب مشاركة الدول الاخرى التي لها صلة بذلك. وذلك من اجل القيام بعمل جماعي يطوق الخطر ويمنع توسعه الى المجال الدولي.

(١٣) انظر Hill International Organization , ص (٤١٠).

(١٤) قد تكون الدولة صاحبة الاقتراح هي نفسها ذات علاقة مباشرة في الخلاف مع دولة اخرى وترى من الاوفق الدعوة الى عقد مؤتمر دولي يضم عدداً من الدول للتعاون في حل ذلك

الخلاف. فمثلاً كانت الدعوة الى عقد مؤتمر دولي في برلين عام ١٨٨٤ لمناقشة المشكلات الافريقية موجهة من قبل كل من المانيا وفرنسا بأعتبارهما الدولتين المعنيتين بصورة مباشرة في الامر.

وقد يقدم الاقتراح بعقد مؤتمر دولي من قبل دولة لايهمها الأمر بصورة مباشرة ومن الامثلة على ذلك دعوة الولايات المتحدة عن طريق رئيس جمهوريتها. ثيودور روزفلت لعقد مؤتمر في الجزائر عام ١٩٠٦ لحل المشكلات القائمة بين فرنسا والمانيا في مراكش.

واخيراً قد تكون الدولة صاحبة الاقتراح حيادية ولا يمت لها الموضوع بأية صلة وهدفها من كل ذلك نشر الاستقرار والسلام والصفاء بين الدول. ومن الامثلة على ذلك دعوة قيصر روسيا الاسكندر الثاني لعقد مؤتمر دولي في سانت بيترسبرك عام ١٨٦٨ للحد من استعمال القسوة في الحرب.

(١٥) جونيه ، مصدر سبق ذكره، ص (٦١)

(١٦) المصدر السابق نفسه ، ص (٢٦٢)

(١٧) المصدر السابق نفسه.

(١٨) يحمل كل ممثل كتاباً للتفويض من دولتة يؤهله الاشتراك في المؤتمر الذي وافقت عليه كمندوب عنها. وتدقق هذه الكتب من قبل لجنة خاصة قبل انعقاد الاجتماع التمهيدي العام. وتختار الدول ممثليها في المؤتمرات الدولية عادة من بين الاشخاص الذين لهم سمعة عالية ومعروفين لدى الاوساط الدولية بتجربتهم في هذا الحقل.

(١٩) ويقول الاستاذ جونيه في هذا العدد ((ان الدولة الداعية هي التي تضع غالبا جدول اعمال الاجتماعات الدولية وترسل نصه مع كتاب الدعوة. ولوضع جدول الاعمال بصورة مسبقة اهمية عظمى اذ تتيح للدول المشتركة ان تطلب اثناء المناقشات التقيد بالابحاث الواردة بهذا الجدول او درس قضية مسجلة اذا كانت لم تطرح على بساط البحث، او الغاء قضية لايرغب في اثارتها او ابداء وجهة نظرها في مسألة ما، قبل البدء بالمناقشات، انظر موجز الدبلوماسية، تعريب سموحي فوق العادة ، ص (٢٣٦).

(٢٠) انظر Potter مصدر سبق ذكره، ص (١٢٢)

(٢١) موجز الدبلوماسية، مصدر سبق ذكره، ص (٢٦٦)

(٢٢) والذين يأتي في مقدمتهم الرئيس الامريكي ولسون الذي نادى بتطبيق الدبلوماسية العلنية.

(٢٣) جونيه ، ص (٢٧١).

(٢٤) انظر المصدر السابق نفسه للرجوع الى التفاصيل بشأن مباديء المناقشات الدبلوماسية ص ص (٢٧١ - ٢٧٢).

(٢٥) انظر تعليق الاستاذ Potter في كتابه Int. Organization , المصدر السابق ذكره حول مبدأ الاجماع وفحواه هو ان مبدأ الاجماع في كل خطوة صغيرة وكبيرة قد سبب متاعب كثيرة للأمم المتفاوضة، وسيأتي اليوم الذي تأخذ فيه بمبدأ الاغلبية الكبيرة او ثلثي الآراء في مؤتمراتها الدولية، ص(٧٢٤)

(٢٦) تتبع منظمة الامم المتحدة في التصويت الطرق التالية :

أ- تعتبر قرارات الجمعية العامة في المسائل المهمة نافذة المفعول اذا حظيت على ثلثي الاصوات (مادة ١٨)

ب- تعتبر قرارات مجلس الأمن بأكثرية سبعة اصوات من اصل (١١) صوتاً على ان يكون ضمن هذه الاكثرية جميع الاعضاء الدائميين في المجلس (مادة ٢٧) عدلت النسبة الى (٩) اصوات بعد ان اصبح عدد اعضاء مجلس الامن (١٥) عضواً.

(٢٧) كثيرا ما تضيف هذه القرارات سيما في المؤتمرات والاجتماعات الدولية الكبرى، قواعد جديدة الى القانون الدولي.

(٢٨) جونيه، ص (٢٧٧)

(٢٩) للحصول على النص الكامل لتقرير اللجنة، انظر الملحق لمجلة

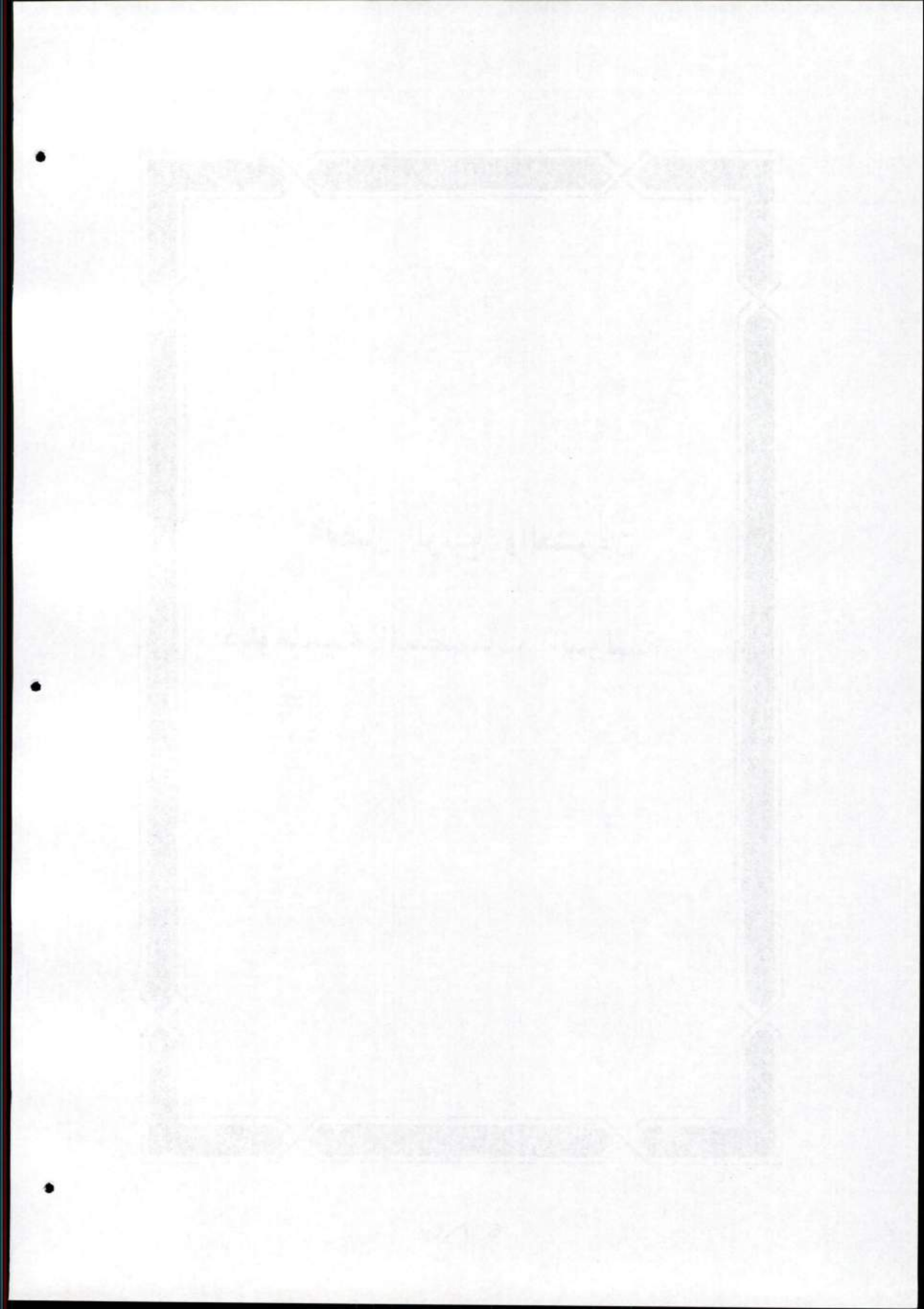
American Journal of International Law

Vol. 20 (1926)

(٣٠) جونيه ، ص (٢٥٩)

الفصل الرابع والعشرون

دبلوماسية المنظمات الدولية



الفصل الرابع والعشرون

دبلوماسية المنظمات الدولية

النشأة والطبيعة

تمثل المنظمات الدولية صورة حديثة من صور التحولات في العلاقات الدولية. وهذه الصورة الحديثة لاشك انها من ثمار تطور ووعي الدول وشعورها بالعمل الجماعي في ادارة الشئون الدولية بعد ان كانت تعيش في ظل مفاهيم يسودها العمل الثنائي الضيق. (١)

واذا كانت نشأة المنظمات الدولية من ثمار وعي الدول، فأن ما عمل على تطور هذا الوعي، وكما اسلفنا سابقا، عوامل كثيرة تأتي في مقدمتها ثورة التقدم الصناعي والعلمي والتكنولوجي التي افرزت وسائل جديدة لعل من اهمها المواصلات والاتصالات الحديثة التي زادت من هذا الوعي وسهلت عملية اتصال الدول مع بعضها وخروج مفاهيم جديدة من جراءها تتمثل اكثر ما تتمثل في العمل الجماعي المشترك في ادارة الشؤون الدولية.

واذن فأن المنظمات الدولية هي كيانات جديدة ذات شخصية دولية (عالمية) تتعدى شخصية الدولة الحديثة وتستقل عنها. هذا

وان نشأة وقيام المنظمات الدولية تعود بتاريخها من حيث الشمول والافاق الى القرن التاسع عشر وهو القرن الذي اعقب الثورة الصناعية، وهو قرن مؤتمر فينا لعام ١٨١٥ الذي وضعت فيه اسس الدبلوماسية الحديثة، ومن خلال هذا المؤتمر وغيره من المؤتمرات الذي سبقته وتبعته، تكونت مفاهيم التعامل الدولي الجديدة، التي اعتمدت دبلوماسية جديدة الا وهي دبلوماسية المنظمات الدولية.

وغني عن البيان فإن هذه المنظمات من دولية وقارية واقليمية اذا كانت في اول قيامها تتسم في طبيعتها ببساطتها وخلوها من التعقيد، فإنها اصبحت في القرن العشرين كثيرة في عددها بحيث يصل الى اكثر من (١٠٠) منظمة تتنوع في اختصاصاتها وسلطاتها ونشاطاتها كما انها اصبحت اكثر تعقيداً بفعل المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي برزت على صعيد النظام الدولي.

سمات المنظمات الدولية

تتكون المنظمات الدولية عادة من عدد من الدول تجتمع مع بعضها بهدف تكوين تنظيم فيما بينها. ويخرج من اجتماع هذه الدول التي تكون اكثر عدداً في المستويات الدولية العالمية، منظمة ذات شخصية دولية مستقلة عن الدول الاعضاء لها طابع الديمومة.

اضف الى ماتقدم ان هذه المنظمة الدولية المستقلة في شخصيتها تخضع للنظام القانوني الدولي. وهذا التنظيم يخلق منظمة تنشأ من

خلال معاهدة دولية او بالاحرى ميثاق دولي تتحدد فيه سمات المنظمة وتنظيماتها والعلاقات القائمة بينها وبين اعضائها. ثم ان هذا التنظيم الذي يرسمه الميثاق يكون له هيئات ومجالس ومكاتب فرعية ترتبط بالمركز الرئيسي.

وغني عن البيان ان المنظمات الدولية اما ان تكون رسمية او ان تكون منظمات دولية لا رسمية (غير حكومية). واهم فارق بين المنظمات الدولية الرسمية والمنظمات الدولية اللارسمية (اللاحكومية) هو ان المنظمات الدولية اللاحكومية تضم في عضويتها مؤسسات خاصة لها شخصية قانونية تخضع لقانون داخلي نافذ تابع للدولة التي يقوم بها المركز. بينما نجد ان المنظمات الدولية الرسمية تضم في عضويتها حكومات الدول المنضمة اليها.

وهذا ما يدعونا الى القول ان المنظمات الدولية في عالمنا والتي تتصدرها منظمة الامم المتحدة الام، تجد نفسها امام ضرورة تحقيق التنسيق مع كل المنظمات الدولية الاخرى وذلك من اجل الوصول الى اهداف عالمية متناسقة تضمن قيام عالم متكامل يسوده السلام.

افاق دبلوماسية المنظمات الدولية

ان دبلوماسية المنظمات الدولية عموماً ذات طابع خاص. ويتمثل هذا الطابع الخاص في ان دبلوماسية المنظمات الدولية هي دبلوماسية مستقلة تعكس شخصيتها المستقلة. بمعنى انها دبلوماسية فوق قومية : اي انها لاتنطلق دبلوماسيتها كما هو الشأن مع الدول

من دبلوماسية تحددها مصالح الدولة القومية. كما ان آفاقها هي آفاق فوق قومية، بمعنى أن حدودها تختلف عن حدود دبلوماسية الدولة القومية: انها حدود اوسع منها. زد على ذلك ان آفاقها الفوق القومية تجعلها تسعى الى اقامة سلام اقليمي عالمي متكامل. (٢) وهو ما لايتوفر في الدولة.

اما الاجابة على كيف تعمل دبلوماسية المنظمات الدولية فهو ما سنوضحه فيما يلي من سطور.

كيف تعمل دبلوماسية المنظمات الدولية

لكي نقف على طبيعة عمل دبلوماسية المنظمات الدولية، فأنه لابد وان نقف على طبيعة العلاقة بين المنظمات الدولية والدول عامة.

ان المنظمات الدولية اذ تلعب دور الموجه على الساحة الدولية كما هو الحال مع الامم المتحدة ومنظمة الوحدة الافريقية، وجامعة الدول العربية. نقول اذ تلعب هذه المنظمات الدولية دور الموجه، فأن كل دولة من الدول الاعضاء توجه كل نشاطاتها من اجل ان يكون التوجيه هذا ملائماً لمصالحها ورغباتها. والطريقة التي تمارس فيها الدول هذا النشاط الذي تقوم به او السياسة التي تعرب عنها، تتم عن طريق وفودها الدائميين لدى المنظمة. اما ماذا تعمل هذه الوفود، فأن كل دولة تحاول جهدها منع المنظمة من القيام بأي عمل او نشاط لاينسجم ومصالحها وتطلعاتها. والسلاح الذي تستخدمه وفود الدول هو تهديدها للمنظمة بعدم المساهمة بحصصها من ميزانية المنظمة، او انها الى جانب ذلك تستخدم

نفوذها ومركزها الدولي. ويظهر هذا الدور بوضوح اكثر مع الدول الكبرى والعظمى التي تساهم بحصص كبيرة بحيث يترك أثره على عمل المنظمة الدولية. وتحكي السنوات الاخيرة ما فعلته او ما هددت به الولايات المتحدة الامريكية منظمة اليونسكو حين شكت ان هذه المنظمة قد خرجت عن اهدافها واصبحت تخدم مصالح كتل معينة في المنظمة دون الاهداف العالمية - اي اغفال المصالح الامريكية، وحين هددت ايضاً منظمة العمل الدولية عام ١٩٨٨ وعام ١٩٨٩ بعدم قبول منظمة التحرير الفلسطينية عضواً او عضواً مراقباً فيها بحجة ان سلوك المنظمة لاينسجم واهدافها. وما كان من منظمة العمل الا تأجيل التصويت على قبولها لسنة ثم لأجل غير مسمى اخيراً.ولايقتصر سلوك الدول الاعضاء في التأثير على المنظمة الدولية بالاسلوب المباشر حسب. وانما يمتد هذا السلوك في التأثير على زميلاتها الاعضاء الآخرين في المنظمة الدولية من خلال اتخاذ المنظمة الدولية منبراً للتعبير عن آرائها ومصالحها،(٣) ومحاولة اقناع الاعضاء الآخرين للوقوف الى جانبها تارة، او محاولة احباط مساعي الدول التي تقف ضدها تارة اخرى. وهذا ما يوضح الصراعات في المنظمات السياسية الدولية التي تأتي في مقدمتها منظمة الامم المتحدة التي شهدت وتشهد الجمعية العمومية ومجلس الامن فيها والاقسام الاخرى التابعة لها مثل هذه الصراعات. (٤) ومن اهم القضايا التي اثارت الصراعات قضية فلسطين وتصفية الاستعمار ونزع السلاح وايقاف التجارب

النووية وقبول عضوية بعض الدول. وبذلك اصبح اجتماع الدول في المنظمات مكاناً للتنازلات والترضيات والمساومات التي يجري الكثير منها في الكواليس. وقد حاولت الولايات المتحدة الامريكية السيطرة على منظمة الامم المتحدة منذ قيامها في عام ١٩٤٥ وحتى قيام الكتلة الآسيوية - الافريقية والدول الاشتراكية بزعامة الاتحاد السوفيتي ودخول الصين مجلس الأمن مما ادى ذلك الى تقليص هذه السيطرة. ولكن ذلك لم يثن الولايات المتحدة من محاولة اقناع الدول جميعاً بمبدأ التوازن الدولي كمبدأ عملي. (٥)

وتمارس المنظمة الدولية ضغوطاً على وفود الدول وممثليها بالمفاوضات والمحادثات القائمة على الاقناع والمرونة من خلال أمينها العام والاجهزة العديدة والتابعة لها. ومع ان دبلوماسية المنظمات الدولية مستقلة عن الدول الا ان القرارات التي تتخذها تخضع للأتجاهات القائمة والمناورات والتأثيرات التي تقوم بها الدول المختلفة على هذه القرارات. ومن المعلوم ان المنظمات الدولية شأنها شأن المؤتمرات الدولية تعمل من خلال رؤساء ونواب رؤساء ولجان وجداول اعمال في لجانها.

المنظمات الدولية ومندوبو الدول الاعضاء

ان الفارق الواضح بين المنظمات الدولية ومندوبي الدول اليها وبين مندوبي او مبعوثي الدول لدى بعضها البعض، هو ان مندوبي الدول الى المنظمة الدولية لايتطلب منهم استمزاج رأي

المنظمة، كما لايستلزم عقد اي اتفاق خاص. ثم ان الدولة المضيفة للمنظمة الدولية لايحق لها الاعتراض على اجراءات المنظمة الدولية هذه حتى وان لم تكن هناك علاقات دبلوماسية مع بعض الاعضاء في المنظمة.

وثمة ناحية اخرى يجدر بنا الوقوف عليها الا وهي اعداد المندوبين الى المنظمة الدولية. ويمكن القول بهذا الصدد ان معدل اعداد المندوبين يتراوح بين (٣) للدول الصغرى والى اكثر من (١٠٠) مندوب للدول الكبرى. اما بالنسبة للدول العظمى كالولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي فقد يزيد على هذا العدد. وكثيراً ما تضم الوفود الى المنظمات الدولية اعداداً كبيرة من الفنيين والاداريين الى جانب الدبلوماسيين. وقد جرت العادة ان يسلم رئيس الوفد كتاب اعتماده في زيارة رسمية للأمين العام خلافاً لما يجري من مراسم بين الدول. ومن الضروري ان يقدم رئيس الوفد اسماء اعضاء وفده لدى مقابلته للأمين العام او في اقرب فرصة تالية.

هذا وان العمل في المنظمات الدولية يختلف كثيراً عنه في البعثات الدبلوماسية. ذلك ان من اهم متطلبات العمل الدولي هو ان يكون الموظف العامل في المنظمة الدولية ذا كفاءة عالية وقدرة على التعبير عن آراء ومتقناً للغات العالمية وعلى الاخص لغتي العمل الدوليتين : الانكليزية والفرنسية. (٦) ان وفود الدول

تعمل وفقاً لتعليمات حكوماتها وعليها ان تقدم التقارير الاسبوعية او اليومية واطلاع دولتها على القضايا الهامة وابداء الاقتراحات وطلب معلومات جديدة او اضافية اذا اقتضى الامر.

ولا يفوتنا الاشارة الى ان لوفود الدول لدى المنظمات العالمية واجبات لايجوز اهمالها ازاء الدولة المضيفة. ويأتي في مقدمة هذه الواجبات احترام قوانين وانظمة الدولة المضيفة. ولايجوز ايضاً في اي حال من الاحوال تدخل هذه الوفود في الشؤون الداخلية للدولة المحلية.

اجهزة المنظمات الدولية

للمنظمات الدولية اجهزة مختلفة لكل منها عمله واختصاصه السياسي والاداري والاقتصادي والاجتماعي والقانوني. فعلى سبيل المثال فأن منظمة الامم المتحدة، وهي المنظمة الدولية الأم، تضم اقساما لها اجهزتها الخاصة بها كالجمعية العمومية ومجلس الأمن والسكرتارية العامة الى جانب اقسامها الاخرى.

ويلعب الامين العام للمنظمة الدولية دورا كبيرا انطلاقا من مهامه السياسية الكبيرة التي منحه اياها ميثاق المنظمة الدولية. فهو يتوجه الى الدول يهدف تسوية المنازعات التي تنشأ بينها. كما يقوم بدور الوسيط بين الدول التي بينها خلافات او نزاعات بحيث يقدم لها المقترحات ويناقشها في آرائها ومواقفها ويسعى من خلال كل ذلك اقناع الاطراف في الوصول الى اتفاق ينهي خلافاتها. يضاف الى ماتقدم ان من مهام الامين العام للمنظمة الدولية تمثيل

المنظمة لدى الدول في المؤتمرات والاجتماعات الدولية التي تعقدها. ولاتقف مهام الأمين العام للمنظمة الدولية عند هذه الحدود وانما تمتد ايضاً الى عقد الاتفاقات بين المنظمة الدولية وهذه الدول.

هذا ومن الجدير بالذكر ان الزيارات الرسمية التي يقوم بها الموظفون الدوليون لابد وان يحصلوا فيها على موافقة الدول التي يزورونها (٧)، اللهم الا اذا كانت تلك الزيارات تتم بناء على دعوة الدول لهم. ومن ناحية اخرى فقد يكون حضور موظفي المنظمة رسمياً الى دولة معينة يقوم بناء على عقد مؤتمر او اجتماع دولي في تلك الدولة، وفي هذه الحَالة تقدم الدولة المعنية ذاتها التسهيلات اللازمة لحضور من تعينه المنظمة الدولية من موظفيها للحضور وللمشاركة في المؤتمر الدولي. ولايخفى ان حضور موظف دولي الى دولة عضواً كانت ام غير عضو في المنظمة الدولية، يعني ان المنظمة الدولية تمنحه جواز سفر خاص يعرف بجواز مرور الامم المتحدة Laisser Passer

امتيازات وحصانات الموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

تؤكد اتفاقية امتيازات وحصانات منظمة الامم المتحدة لعام ١٩٤٦ (وهي المنظمة الأم التي يؤخذ عليها القياس) الخاصة بالموظفين الدوليين الذين يعملون فيها، على شمولية هذه الامتيازات والحصانات، بحيث تمتد الى الموظفين الدوليين من مواطني

الدولة المضيفة. وقد اخذت الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة نفس النهج، عدا بعض الاختلافات التفصيلية. وتظهر هذه الاختلافات خاصة في اتفاقيات المقر التي تعقد بين الدولة والمنظمة وبين مراكزها الرئيسية او مكاتبها الفرعية. (٨)

ان القاء نظرة عامة على امتيازات وحصانات الموظفين الدوليين العاملين في المنظمات الدولية والامم المتحدة بالذات كمنظمة عالمية ام تكشف لنا بأنهم، وكما وردت في اتفاقية وحصانات الامم المتحدة لعام ١٩٤٦، يتمتعون بالحصانات من الاجراءات القضائية بصفتهم الرسمية. (٩) كما نجد ان هناك فارقاً كبيراً في هذه الحصانات والامتيازات بين تلك التي يتمتع بها الامين العام والامناء المساعدون له الى مايمكن ان يوصف بالامتيازات والحصانات المطلقة، وبين بقية موظفي الامم المتحدة الآخرين من بعدهم بالحصانات والامتيازات المقيدة. اما بالنسبة للأمتيازات الكمركية، فأن موظفي المنظمة الدولية (الأم) يعفون من الضريبة على مرتباتهم ومكافأتهم واعفائهم من الرسوم على آثاثهم وامتعتهم حين مباشرتهم العمل. (١٠) كما يعفون من قيود الهجرة (اي اكتساب الجنسية بالنسبة للمولودين على اراضي الدولة المضيفة) والعودة الى الوطن في الاحوال الطارئة. (١١)

واذا كان ماتقدم قد تضمن موظفي المنظمات الدولية، فأن السؤال الذي يفرض نفسه هو ماذا بالنسبة للخبراء الدوليين الذين لهم اختصاصات فنية وتستخدمهم المنظمات كمستشارين في الدول

النامية. ان هؤلاء الخبراء الدوليين يتمتعون بالحصانة القضائية والجزائية بالنسبة لجميع تصرفاتهم، بحيث لايمكن توقيفهم او اعتقالهم او حجز امتعتهم او تفتيش اوراقهم ووثائقهم، كما لايجوز طردهم الا بموافقة وزارة خارجية الدولة المضيفة بعد الاتفاق مع الادارة المسئولة عنهم. (١٢) كما انهم كما جرى العرف، يتم اعفاؤهم من الرسوم والضرائب على رواتبهم ويعفون گمرگياً على امتعتهم التي لاتخضع مبدئياً للتفتيش. اضافة الى ماتقدم، فأنهم يحق لهم في مخابراتهم استعمال البرقيات الرمزية واستلام الوثائق او الرسائل بواسطة رسول خاص او ضمن حقائب مختومة التي تتمتع بنفس حصانة الحقائب الدبلوماسية (١٣) .

امتيازات وحصانات ممثلو الدول الاعضاء في المنظمات الدولية

ان امتيازات وحصانات ممثلي (١٤) الدول تنطلق عموماً من الوثائق والمعاهدات والاتفاقات التي تتم عادة بين المنظمات الدولية والدول المحلية. ومع ان هذه الاتفاقات تتشابه مع بعضها الا ان بعض هذه الاتفاقات تمنح نفس الامتيازات التي تمنحها للدبلوماسيين. ومن الامثلة على الاتفاقيات التي تمنح ممثلي الدول الاعضاء في المنظمات الدولية نفس الامتيازات المقررة للدبلوماسيين، الاتفاقية المعقودة بين فرنسا واليونسكو.

وقبل البحث في تفاصيل الامتيازات والحصانات فأنه لابد من التمييز بين ممثلى الدول وبين الموظفين الدوليين الذين يعملون

في المنظمات الدولية. فممثلو الدول الى المنظمات الدولية هم رؤساء واعضاء البعثات التي ترسلها الدول الاعضاء الى هذه المنظمات. اما الموظفون الدوليون الذين تحدثنا عنهم فهم اولئك الاشخاص الذين يعملون في خدمة المنظمة الدولية ويتمتعون بالامتيازات والحصانات الدولية.

وبوقوفنا على اتفاقية امتيازات وحصانات الامم المتحدة لعام ١٩٤٦، الخاصة بممثلي الدول فأننا نجد انهم يتمتعون بوجه عام بالامتيازات والحصانات الخاصة بالدبلوماسيين.

على ان ما تجدر الاشارة اليه هو ان هناك فرق بين حصانات وامتيازات الممثلين الدائميين الذين يعملون بصفة دائمة وبين اولئك الذين يمثلون دولهم بصفة وقتية (١٥) لحضور المؤتمرات الدولية او الاجتماعات التي تعقدها هيئات منظمة الامم المتحدة. وهذا الفرق يتجلى في ان الممثلين غير الدائميين تقتصر حصاناتهم على الاعمال التي يقومون بها بصفتهم الرسمية فقط، بينما يتمتع الممثلون الدائميون بالحصانة الكاملة. وتنص الاتفاقية ايضاً على شمول الممثلين بالامتيازات لحكومات غير معترف بها من قبل الدولة المضيفة في الدوائر الرسمية ومقار سكناهم وتنقلاتهم في داخل اقليم الدولة المضيفة وفي تنقلاتهم الرسمية خارجها والعودة اليها.(١٦)

ولتوضيح ماتقدم، فأن ممثلي الدول لدى المنظمات الدولية يتمتعون عموماً بالحصانة الشخصية التي تمنع توقيفهم او اعتقالهم

او حجز امتعتهم مع حرمة اوراقهم ووثائقهم الرسمية والشخصية. الا ان ما هو ملفت للنظر ان الكثير من الاتفاقات المحلية لاتنص على حرمة السكن. ويرى بعض الخبراء ان ذلك مجرد سهو (١٧). اما بالنسبة للحصانات القضائية فأن غالبية اتفاقيات حصانات وامتيازات المنظمات الدولية تمنح الممثلين الحصانة القضائية الخاصة، بالتصرفات الرسمية وغير الرسمية.

واخيراً فأن ممثلي الدول يعفون من الرسوم الكمركية على امتعتهم الشخصية حيث تنص عليه جميع اتفاقيات المنظمات الدولية كقاعدة عامة ولكنها تختلف عن بعضها في التفاصيل التي تخص الدول المضيفة للمنظمات الدولية. فسويسرا مثلاً تعامل ممثلي الدول العاملين في كل من منظمة الصحة العالمية ومنظمة العمل الدولية نفس المعاملة التي تعامل بها مبعوثو الدول الدبلوماسيين.

هوامش الفصل الرابع والعشرون

(١) يصف البروفسور نورمان هل Norman Hill في كتابه International Organization حالـة الدبلوماسـية في السنين الاولى من ممارسات الدولة القومية يقوله : ((لم تشـهد السنين الاولى من ممارسات الدولة القومية اكثر من حالة الحد الادنى في التنظيم الدولي بحيث تمثلت في صورة لاتتعدى الدبلوماسية الثنائية))، مصدر سبق ذكره، ص (٤)

(٢) ان دبلوماسية المنظمات الدولية وان كانت تنطلق من اطار عالمي، الا ان طبيعتها الاساسية تتمثل في التعاون ما بين الدول [بهدف التكامل]، المصدر السابق، ص (١٣)

(٣) ((لقد تمثلت هذه الحالة اكثر ما تمثلت في عدم قدرة كل من الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفيتي اللتين لم تستطيعا من النظرة الى المصالح الوطنية ضمن الاطار العالمي الاوسع في المنظمة العالمية وهي الامم المتحدة (خلال حربهما الباردة) مما جعل من المنظمة ان تعمل في ظل ظروف غير اعتيادية)) انظر البروفسور روبرت جوردان Robert Jordan في كتابه

Basic Issues in International Relations بأشراف البروفسور بيتر توما Peter Toma , ص (٤٨٨)

(٤) د. سموحي فوق العادة. مصدر سبق ذكره، ص (٥٠٢).

(٥) ((ان المجابهة الامريكية بدافع من مصالحها القومية ومحاولتها اقناع الآخرين في قاعات الامم المتحدة بمبدأ التوازن الدولي كمبدأ عملي لم يحقق الاستقرار في النظام العالمي)).
بروفسور جوردان، المصدر السابق ، ص (٤٨٤).

(٦) د. سموحي فوق العادة، مصدر سبق ذكره، ص (٦)

(٧) المصدر السابق، ص (٥٢١).

(٨) من ذلك مثلاً ان ايطاليا تُعفى المواطنين التابعين والعاملين في المنظمة الدولية (الامم المتحدة) من الخدمة العسكرية وعدم اعفائهم بالنسبة لفرنسا.

(٩) اتفاقية امتيازات وحصانات الامم المتحدة لعام ٤٦ بند (١٨) فقرة (أ).

(١٠) مادة (٥) فقرة (ب) و (ز) من الاتفاقية ذاتها.

(١١) مادة (٥) فقرة (د) من الاتفاقية.

(١٢) فوق العادة، مصدر سبق ذكره، ص (٥٢٣).

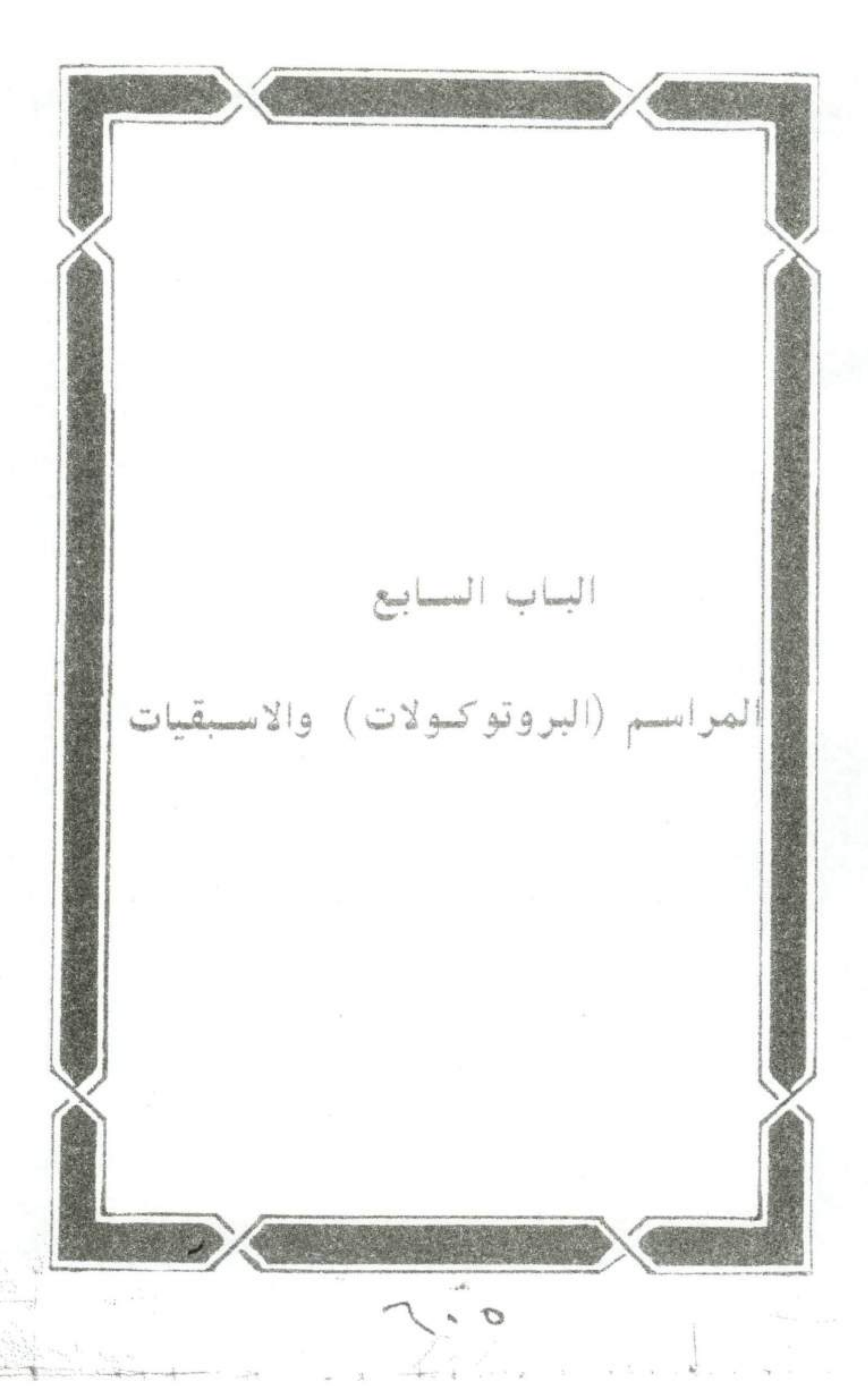
(١٣) المصدر السابق نفسه.

(١٤) نصت الاتفاقية العامة لأمتيازات وحصانات الامم المتحدة لعام ١٩٤٦ في مادتها الرابعة الفقرة السادسة عشرة على ان كلمة ممثلين تشمل جميع المندوبين والمندوبين المساعدين والمستشارين والخبراء الفنيين وسكرتيري الهيئات المنتدبة.

(١٥) للوقوف على التفاصيل راجع د. عدنان البكري، مصدر سبق ذكره، ص ص (١٧٨ - ١٨١).

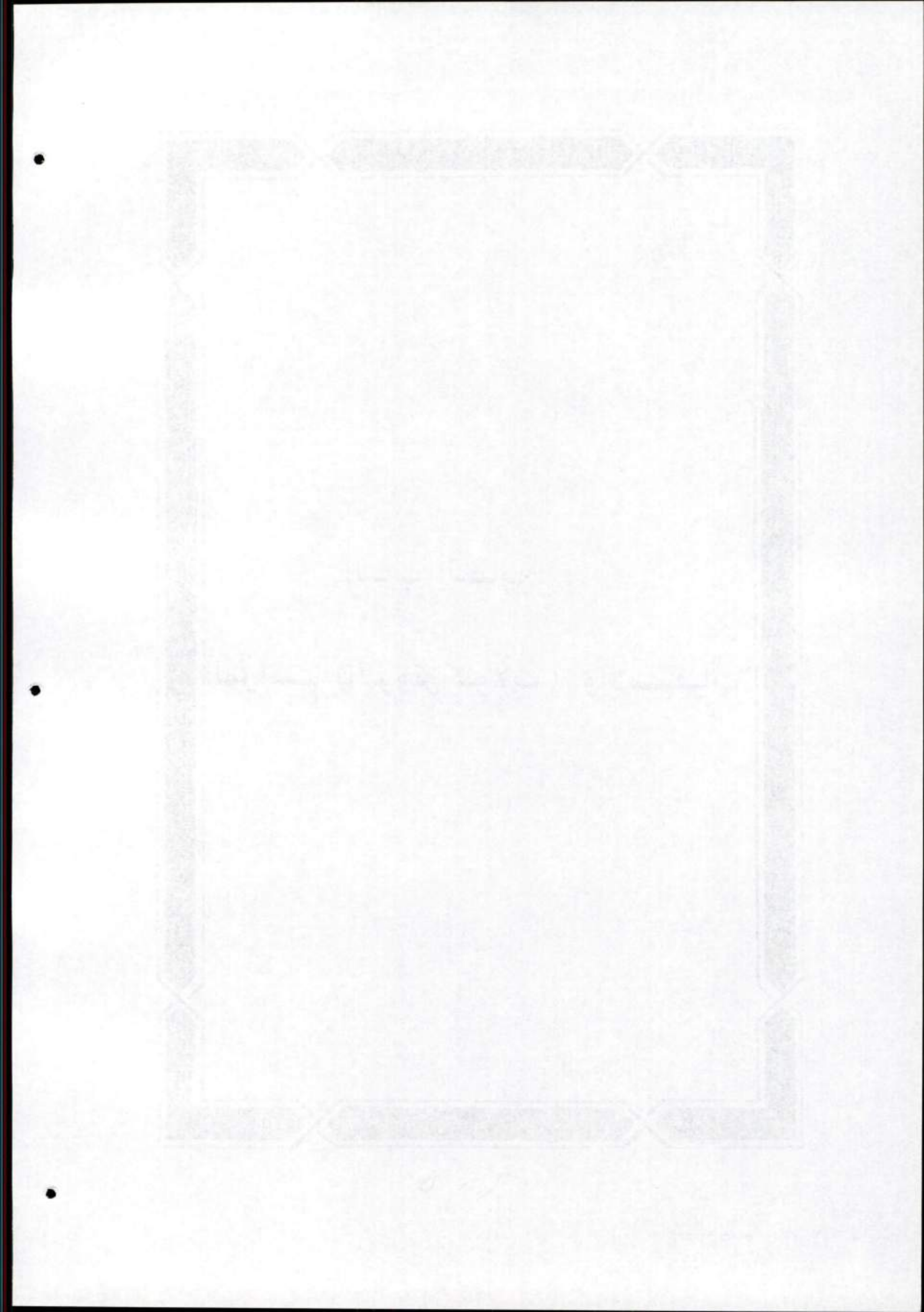
(١٦) فوق العادة، مصدر سبق ذكره، ص (٥١٦)

(١٧) المصدر السابق نفسه.



الباب السابع

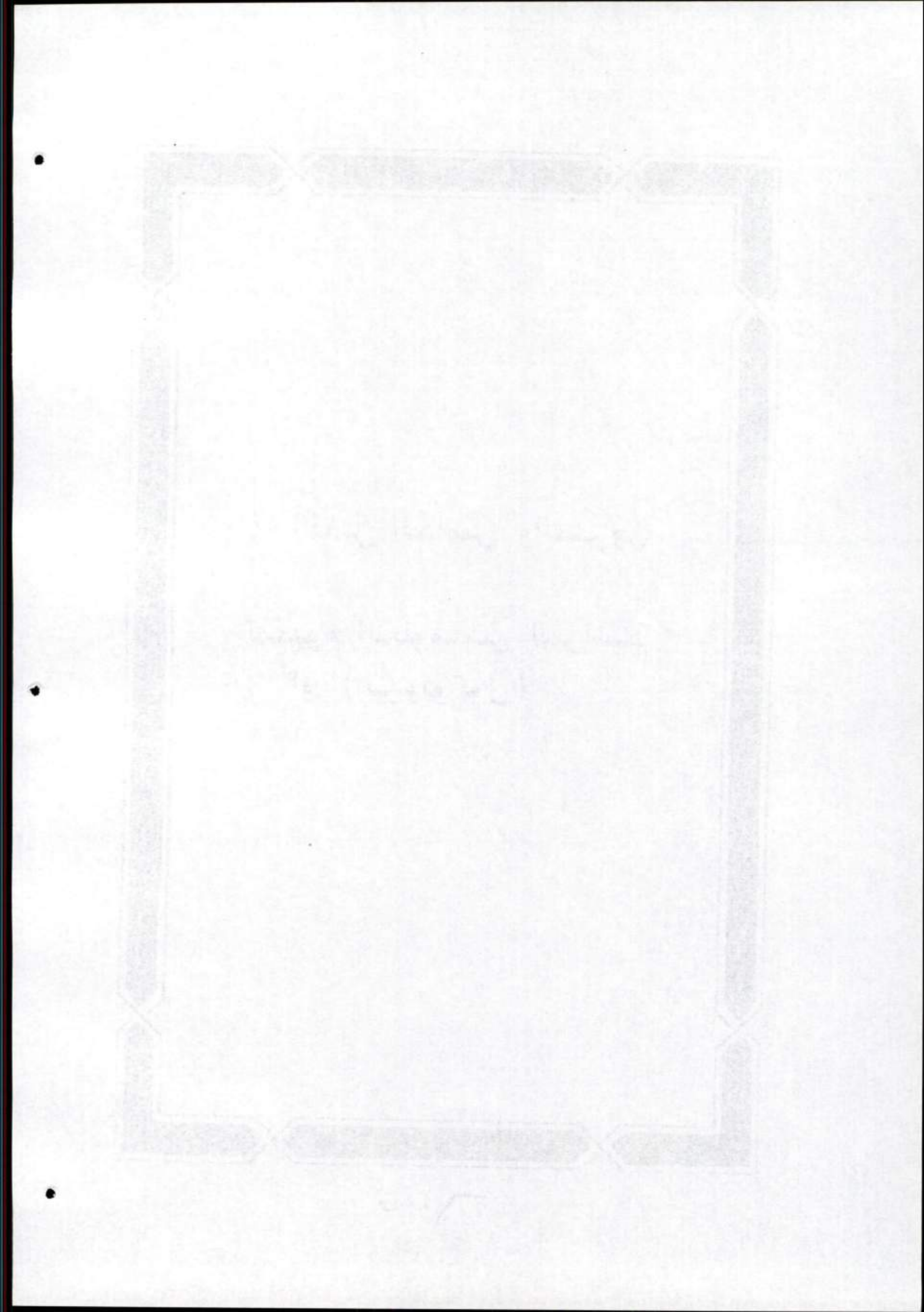
المراسم (البروتوكولات) والاسبقيات





الفصل الخامس والعشرون

المفهوم الدبلوماسي للمراسم او (البروتوكول)



الباب السابع
المراسم (البروتوكولات) والاسبقيات

الفصل الخامس والعشرون

المفهوم الدبلوماسي للمراسم او(البروتوكولات)

التعريف بالبروتوكول

قبل الدخول في الحديث عن التفاصيل الخاصة بالبروتوكول، من الضروري البدء في التعريف به.

هذا وان الحديث عن البروتوكول ينقلنا بالضرورة الى الحديث عن الدبلوماسية وعلاقة البروتوكول بها. فالدبلوماسية في وجهها التطبيقي هي فن التعامل مع الغير. وان فن التعامل مع الغير تحكمه مجموعة من القواعد المكتوبة كقواعد الاسبقية في الحفلات واخرى غير مكتوبة جرى العرف على اتباعها كالعادات الخاصة بالزيارات (١). ان مجموعة القواعد والعادات التي تتعامل بها الدول عبر ممثليها دبلوماسياً ورسمياً فيما بينها هي ما يعرف بالبروتوكول (٢). وكما يصفه احمد حلمي ابراهيم في كتابه الدبلوماسية بقوله : ((البروتوكول)) ((هو الحدود التي

يتحرك فيها الدبلوماسي طبقاً للقواعد الموضوعة والمتعارف عليها في معاملاته الرسمية....)) (٣) وبعبارة اوضح انه آداب السلوك الرسمي بين رجال الدول واعضاء السلك الدبلوماسي.

ومن الامثلة على ذلك تنصيب رؤساء الدول وتقديم وثائق اعتماد السفراء والاسبقية بين الدول والممثلين الدبلوماسيين وتقديم الاوسمة من بين امور اخرى.

واذا ما حاولنا ان نقارن قواعد البروتوكول بين الماضي والحاضر نجد ان هذه القواعد اذ كانت في الماضي شديدة التطبيق والمراقبة فأنها اليوم اقل تشدداً ومراقبة في الحاضر. وهذا لايعني ان هذه القواعد قد اهتزت او اهملت في الحاضر وانما اصبحت تطبق بمرونة اكثر وانها في جميع الاحوال لاتزال في قواعدها الاساسية باقية.

اهمية البروتوكول في العمل الدبلوماسي

ان الدبلوماسية كما هو معروف هي وسيلة فعالة لأقامة علاقات ودية بين الدول. والشيء الطبيعي والمنطقي ان العلاقات الودية لاتقوم كيفما اتفق، وانما تقوم على قواعد واصول تتسم بخلق حالة الانسجام بين سياساتَ الدول التي تؤدي بدورها الى حالة العلاقات الودية. ان هذه الاصول والقواعد بحد ذاتها هي الضوابط والحدود التي تسير في ظلها الدبلوماسية. انها كما ذكرنا تحمل اسم البروتوكول.

واذن فأن البروتوكول هو الركيزة التي تستند عليها الدبلوماسية في اقامة العلاقات الدبلوماسية الودية بين الدول.

والنقطة المهمة من كل ماتقدم هي ان الضوابط هذه التي نحن بصددها هي القانون او قل القانون الدبلوماسي الذي هو جزء من القانون الدولي... ان اعلى هدف للقانون الدبلوماسي هو اخراج نظام دولي للتعامل الدبلوماسي... وهذا النظام الدولي للتعامل الدبلوماسي بين الدول من شأنه ان يخلق حدود مسؤليات الدول بما فيها من حقوق وواجبات.

ثمة نقطة اساسية يجب الوقوف عندها الا وهي ان النجاح في تنظيم الحقوق والواجبات للدول يؤدي دون شك الى اقامة توازن دولي بين الحقوق والواجبات. وهذا بدوره يؤدي لا بل يعمل بصورة مباشرة او شبه مباشرة على اقامة سلام دولي.. تتبؤا فيه

الدبلوماسية المركز المهم في مراقبته وتصحيحه ومعالجته وحل ما ينشأ من اختلاف من خلال المحادثات والمفاوضات والتوافقات التي من شأنها ان تعمل جميعاً على استمرار هذا السلام الدولي.

ومن هنا يتبين لنا كيف ان البروتوكول هو الركيزة الاساسية التي تعمل من خلالها الدبلوماسية في اقامة النظام الدولي الذي يدعو الى القضاء على الفوضى واحلال الاستقرار النسبي في العلاقات بين الدول... ومتى ماقام هذا الاستقرار النسبي على صعيد السياسة الدولية والعلاقات الدولية، عندها يمكن للدول ان تتفرغ الى البناء والتعاون في الميادين كافة من سياسية واقتصادية وثقافية واجتماعية وحضارية، والى اسعاد الانسان في كل مكان وهو اقصى ما تطمح اليه المبادىء النبيلة التي تؤمن بها كل دولة نبيلة لأسعاد الانسان في كل مكان..

هذا وان مشكلة الدولة الحديثة والمعاصرة لاتكمن في انعدام المبادىء الخيرة والنبيلة لتسير عليها ولتأخذ بها، وانما تكمن في صدق النوايا. وما صدق النوايا الا انعكاس ايمان الدول بالمبادىء من عدمه. بعبارة ادق، اذا كانت الدول صادقة في نواياها وتنظر نظرة ودية من داخلها الى غيرها من الدول، فأن صدق النوايا الحسنة يتغلب في هذه الحالة. اما اذا كان صدق النوايا السيئة يتغلب، فمعنى ذلك انعدام النظرة الودية للدول الاخرى : اي النظرة الانانية الى نفسها وغلق الابواب على غيرها في العيش في عالم يحق للجميع ان يعيشوا فيه.

واذا ما ترجمنا ماتقدم الى لغة سياسية - دبلوماسية علمية، فأن بالأمكان القول ان مشكلة الدولة المعاصرة الكبرى هي تغليب المصالح المطلقة على المصالح المشتركة.. على الرغم من ادعائها عكس ذلك. اي تطويع المبادىء لخدمة المصالح... وهذه هي المشكلة الكبرى في العالم.

ان نجاح الدبلوماسية العالمية للدول المختلفة، لايقوم على اعلان المبادىء الانسانية، والوقوف عندها، وانما عليها ان تؤمن من دخائلها بهذه المبادىء الانسانية وتعمل اقصى جهدها على تطبيقها. ومن ناحية ثانية، فأن ماتقدم لايكفي وانما عليها ان لاتجعل من المصالح عمياء بحيث لاترى الآخرين انهم موجودون في هذا العالم.

واذن فأن المشكلة الاساسية لاتكمن بأنعدام القواعد والاصول والمبادىء التي على الدول ان تسير عليها وانما تكمن في سيطرة المصالح العمياء على المبادىء بحيث اضحت مشلولة أمامها : اي انها كما لم تكن موجودة قط.

ان العلاج الحقيقي لدول عالم اليوم يتطلب ايجاد توازن بين المبادىء والمصالح بحيث يؤدي الى عالم متوازن يعترف بالحدود التي تنتهي فيها مصالح كل دولة وتقف عندها. لأن المصالح المطلقة هي مصالح عمياء تخل بالتوازن وبالسلام العالمي. وهذه هي مشكلة الحضارة الحديثة التي تغلبت فيها لا بل طغت عليها المصلحة والمادة فضعفت امامها المبادىء. ولايمكن انتشال انسان الحضارة الحديثة الا بأيجاد نوع من التوازن بين المبادىء والمصالح بحيث يمكن ان يؤدي الى سلام يخدم البشرية جمعاء لا لخدمة جزء يسير منها.

هوامش الفصل الخامس والعشرون

(١) احمد حلمي ابراهيم، مصدر سبق ذكره، ص (٦).

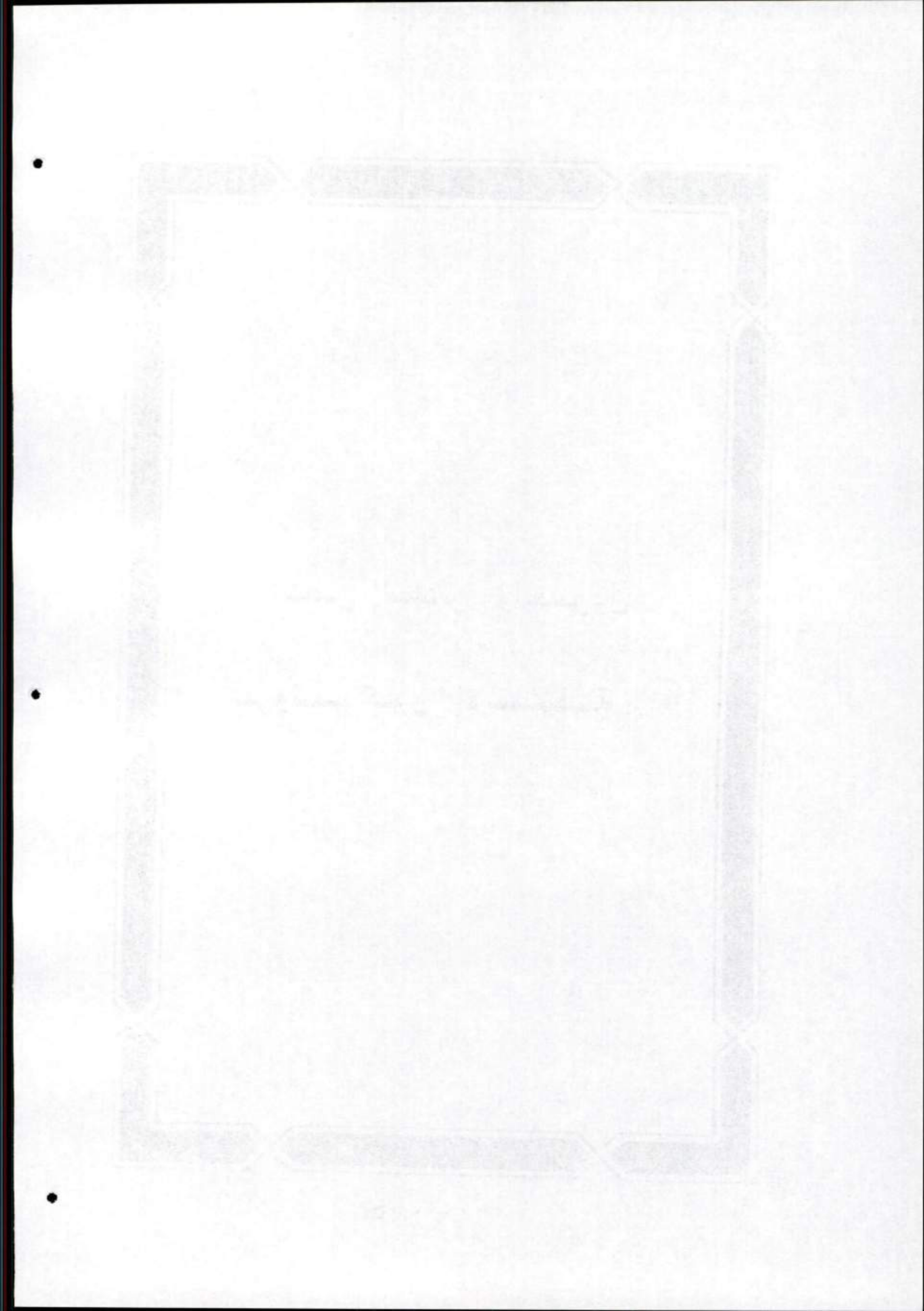
(٢) المصدر السابق نفسه.

(٣) المصدر السابق نفسه.



الفصل السادس والعشرون

بروتوكول الاسبقية



الفصل السادس والعشرون

بروتوكول الاسبقية

نبذة تاريخية

تتصل قواعد الاسبقية اتصالاً مباشراً بمبدأ المساواة الذي تعترف به سائر الدول. وكما ذكرنا من قبل، ان مبدأ المساواة نشأ نتيجة للتطور الحديث في النظرية الدبلوماسية. ومن هذا التطور خلقت فكرة المصالح المشتركة بين الامم كبديل للنظرية الدبلوماسية القديمة التي كانت تؤكد على الحق المطلق للدول دون الاخذ بنظر الاعتبار مصالح الدول الاخرى. فلقد وجدت الدول الحديثة ان فكرة المصالح المشتركة بينها من الامور الواجب تقديرها والتي لايمكن بدونها ان تعيش الواحدة بجانب الاخرى. وهذا ما حداها الى ان تهجر فكرة المصلحة القومية المطلقة. كما وجدت ايضاً انه لايمكن تحقيق المصالح المشتركة الاّ عن طريق مبدأ آخر الا وهو مبدأ المساواة. ذلك ان الدولة التي تريد من الدول الاخرى الاعتراف بسيادتها الكاملة، اصبح لزاماً عليها هي الاخرى، حين اقرارها بمبدأ المصالح المشتركة، ان تعترف بسيادة الدول الاخرى

كاملة ايضاً. والنتيجة المنطقية المترتبة على ذلك، التساوي في الحقوق الدولية. لان الدول اشخاص حقوقية تتمتع بنفس السيادة (١). وان هذا التساوي في الحق لابد وان يهمل اعتبارات مثل نظم الحكم ومساحة الارض وعدد السكان والمركز الاجتماعي والاقتصادي والعسكري والى غير ذلك من الاعتبارات. هذا هو المفهوم المنطقي للسيادة والمساواة. الا ان مسألة السيادة والمساواة اصطدمت بمصالح الدول من ناحيتها الواقعية. فالدول في الواقع كونها محاطة بمصالح داخلية واستعداد فطري وقابليات خاصة بها، يتحتم عليها السعي دوماً الى تحقيق الحاجات المحلية والمصالح الداخلية، وربما يدعو ذلك الدولة بقصد او بغير قصد الى التوسع على حساب الغير، وهذا مما يخلق لها اصطداماً في المصالح مع غيرها من الدول. (٢)

ان الاصطدام الذي يحصل بين الدول ينتج في غالب الاحيان من اتجاه الدول الكبرى الى السيطرة على الدول الصغرى (٣)، الأمر الذي يجعل هذه الدول الصغرى تدافع عن حقوقها المتساوية في السيادة في كل مجال دولي يتيح لها المطالبة به. وقد يصبح موضوع كرامة الدولة الصغيرة وامتيازاتها من اهم الاعمال التي يضطلع بها ممثلها الدبلوماسي في الخارج. ويقول البروفسور فينوك ((انه على الرغم من التساوي النظري بين الدول ذات السيادة، فأن عدم التساوي الواضح بينها، والذي يشجع حدوثه

طموح بعض الحكومات وغرور رؤسائها الشخصي، قد سبب كفاحاً مستمراً في مطالبتها بكرامتها القومية والوطنية آثر معاملة ممثليها الدبلوماسيين معاملة لاتعتقد انها تليق بها. ولم يتبوان هؤلاء الممثلون في فترات منعينة في الأدلاء بأن ما يحظون به من معاملة شخصية عالية هو في الواقع احترام الدولة التي يمثلونها)) (٤).

ان حوادث التاريخ الدبلوماسي في القرنين السابع عشر والثامن عشر حافلة بمطالبة الدول بالامتيازات المتساوية. واذ نذكر بعض الحوادث على سبيل المثال فإننا نذكر مشكلة الاسبقية في مؤتمر كارلوفتز (karlowitz) سنة ١٦٩٩ حين اضطر المسؤولون ادخال المفاوضين من اربع ابواب منتظمة الشكل والقياس تفادياً لوقوع مشاكل اعقد، وكحل عاجل لموضوع تقدم او اسبقية الدول. ومن الحوادث المشهورة الاخرى الحادث الذي وقع بين السفير الفرنسي والسفير الاسباني في لندن عام ١٦٦١. وملخص الحادث انه بمناسبة قدوم سفير السويد الى لندن، ان ذهب سفراء الدول المختلفة لأستقباله، فما كان من السفير الفرنسي الآ وعقب بمركبته مباشرة، الأمر الذي اعتبره السفير الاسباني تجاوزاً على كرامة دولته، حيث امر رجاله بالتقدم على مركبة السفير الفرنسي بالقوة مسبباً بذلك عدداً من القتلى والجرحى لحاشية السفير الفرنسي. وكان من نتائج هذا العمل ان ادى غضب ملك فرنسا

لويس الرابع عشر آنذاك حيث وجه انذاراً الى ملك اسبانيا مطالباً اياه بأبداء اعتذاره والتصريح علناً من ان اسبانيا لن تكرر هذا الحادث الذي جرح شعور وكرامة الأمة الفرنسية، والاّ فإنه سيعلن الحرب عليها. ولم يكتف لويس الرابع عشر بهذا فقط، وانما سحب سفيره وطرد سفير اسبانيا من باريس. وازاء هذه الحالة، وجد ملك اسبانيا انه مضطر لأرسال سفير جديد، ليعلن أمام الملك بتصريح امام السفراء الدبلوماسيين للدول كافة بأعتذار دولته، وكل ذلك، تفادياً لوقوع اي حرب بين الدولتين.

ان مثل هذه الحوادث لم تكن لتقع لو كان هناك في ذلك الزمن قواعد وقوانين للدبلوماسيين تنظم اعمال السلك الدبلوماسي وتحدد اصناف المبعوثين ودرجاتهم. والواقع ان تبادل البعثات الدبلوماسية بين الدول سبق تاريخياً اي تنظيم او قواعد خاصة بتنظيم اعمالها بصورة عامة. وتجاه فقدان ذلك التنظيم كنا نجد ان الدول تنتهج طرقاً مختلفة لاتستند على اساس معترف به من قبل الدول الاخرى. وقد كان هذا الفقدان للتنظيم من الاسباب المهمة التي زادت في تعقيد الاعمال وارتباكها وبالاخير خلقها لمشاكل كان بأمكان الدول ان تكون في غنى عنها. فمثلاً كانت بعض الدول خلال القرن الخامس عشر ترسل سفراء لا كسفراء يمثلون الدولة، وانما كوكلاء شخصيين لينظموا اعمال الحاكم المطلق.

وحين وجدت هذه الدول ان اعتبار السفير ممثلاً شخصياً لرئيس الدولة (الحاكم المطلق آنذاك) يخلق مشاكل كثيرة (منها ان كل خطأ يقع في معاملة السفير كان ذلك السفير يعتبره امتهاناً لكرامة ملكه او حاكم دولته المطلق)، نقول حين وجدت ان مثل هذه الممارسة تفقد بهذه الصورة معنى الدبلوماسية الحقيقية - لما لها من خصائص بعيدة عن الدبلوماسية كالتأكيد على المظهر والاسراف والبذخ في كل من مصروفات الدولة وجيب السفير الخاص دونما سبب جوهري غير المظهر الخارجي المراد به دعم مكانة ومركز الدولة في الاجتماعات والمقابلات والحفلات الدبلوماسية - اخذت في فترة تالية بأرسال مبعوثين من صنف آخر اسمتهم بالمبعوثين فوق العادة Envoy Extra- Ordinary او بنوع سمي بالمبعوثين العاديين Envoys الذين عهد اليهم تمشية مصالح الحاكم المطلق من دون ان يكون له صفة التمثيل الشخصي لذلك الحاكم المطلق كما هو الحال مع السفراء. وبينما نجد ان بعض الدول ترسل هؤلاء المبعوثين بصورة وقتية، فإن دولاً اخرى كانت تتبع خطة اخرى وذلك بأرسالها مبعوثين يقومون بتمشية نفس الاعمال التي يقوم بها المبعوث فوق العادة، الا انها اعطتهم لقباً آخر اسمته مقيم Resident. وكثيراً ما كان يخلط بين درجة المبعوث فوق العادة والمبعوث العادي والمبعوث المقيم. فكانت بعض الدول تعتبر ان المبعوث المقيم يجب ان تأتي درجته بعد

المبعوث فوق العادة والمبعوث الاعتيادي. وبجانب هذا وذاك فقد وجد قسم آخر من الدول من لجأ الى ان يعهد مهمة التمثيل الى وكلاء شبه رسميين، اعتقاداً منهم ان ذلك يكلف من الناحية الاقتصادية نفقات اقل مما لو ارسلت وكلاء رسميين وخاصة اذا كانوا بصورة دائمية.

وكانت هذه الدول تهدف في هذه المحاولات التي التفريق بين السفراء الذين لهم صفة التمثيل الشخصي لرئيس الدولة، والذي خلق مشاكل الاسبقية والصدارة، وبين هؤلاء المبعوثين الذين اعتبروا كصنف تال لذلك الصنف وذلك تفادياً لوقوع امثال تلك المشاكل. الاّ ان مثل هذه المحاولات لم تجد نفعاً ولم تقض على الارتباك في اعمال المبعوثين واصنافهم، وذلك لأنها لم تكن ليعترف بها من قبل جميع الدول بشكل يؤمن التنظيم والاستقرار. ولعل مؤتمر ويستفالية الذي عقد عام ١٦٤٨ من احسن الامثلة على استمرار وجود الارتباك وصعوبة اجراء المفاوضات لوضع شروط للسلم بعد حرب بين الدول الاوربية دامت ثلاثين سنة. ان عدم وجود اسس وقواعد واجراءات يهتدي بها المتفاوضون سبب ان يستمر هذا المؤتمر مدة ثماني سنوات. والواضح في الأمر ان اسباب طول هذه المدة كان يتركز على مسائل تتعلق بالاسبقية والصدارة والاعتبارات بين الدول. فقد رفضت السويد مثلاً اقتراح البندقية الخاص بالسلم، رفضته بأكمله لأنه اهمل ذكر عبارة (القوية

جداً) بعد كلمة (الجلالة). وقد سبب مثل هذا العمل تعطيل المفاوضات سنة كاملة على الرغم من اعتذار سفير البندقية الى السفير السويدي. ومن الامور الاخرى التي عرقلت اجراء مفاوضات المؤتمر، مكان عقد الاجتماع. ومن ذلك مثلاً اصرار البابا على عدم قبول المكان الذي لاتكون فيه الاسبقية لفرنسا. وثمة ناحية اخرى كانت موضع اختلاف المتفاوضين، الا وهي صيغ وثائق التفاوض. وترتيب اسماء الملوك والامراء والالقاب الخاصة بهم. اما مكان الشرف فكان هو الآخر موضع جدل طويل للتفريق بينه وبين المكان الاقرب الى الباب.

ان عدم نجاح المحاولات المارة الذكر ساق قسم آخر من الدول الى تقديم اقتراحات وحلول واسس اخرى. ومن هذه الاسس التي اقترحت بشأن تحديد وتنظيم قواعد الاسبقية الاقتراح الذي يجعل الاسبقية مبيناً على قدم العرش (٥).

ولكن هذا الاقتراح لم ينل النجاح بسبب ان كثيراً من العروش لايمكن تحديد تاريخها بالضبط، في حين ان بعض الدول تخلّت عن عروشها السابقة بغية تحقيق اساليب للحكم اما ان تكون ارقى او انها اكثر ملائمة لها. مقابل كل ذلك صعوبة ايجاد اي تصنيف فيما يخص الجمهوريات.

ومن الاقتراحات الاخرى الخاصة بهذا الشأن الاقتراح الذي استند البعض عليه والقائل بأن النظام الملكي يجب ان

يتقدم على النظام الجمهوري : وذلك لقدم عهده على النظام الجمهوري. وعلى هذا الاساس فأن بعض الملوك كانوا يعتبرون انفسهم ارقى وارفع منزلة من رؤساء الجمهوريات.

وقد لجأ بعض العلماء الى ايجاد حلول اخرى تحدد وتنظم قواعد الاسبقية. ومن هذه الحلول الحل القائل بأن الدولة ذات السكان الاكثر عدداً يجب ان تتقدم على غيرها ممن يكون سكانها أقل، بينما لجأ آخرون الى بناء قواعد الاسبقية بين الدول على اساس تاريخ استقلال الدولة. ولكن هذه الحلول لم تنجح ايضاً. فمن ناحية عدد السكان، فأن المعّول عليه من حيث الاسبقية ليس العدد وانما قوة الدولة العسكرية والاقتصادية والسياسية، وهي الامور التي تجعلها تعتلي مركزاً اقوى من غيرها من الناحية الفعلية. كذلك الأمر مع تاريخ استقلال الدولة. لأن هذا يدخل فيه اعتبارات وطرق مختلفة للوصول الى الاستقلال. وهذا ما خلق بالفعل اختلافات بين الدول على هذا الاقتراح وبالاخير لم يؤد الى اتفاق بينها. واخيراً الاقتراح الذي يقضي بتصنيف الدول على اساس مستواها الثقافي. وهذا الاقتراح هو الآخر لم ينل الموافقة، لأن مسألة تحديد المستوى الثقافي من الامور التي لايمكن تحديدها بالضبط.

على ان المستعرض لجميع الخلافات بين الدول منذ بداية القرن

الخامس عشر الى نهاية القرن الثامن عشر، يجد ان كثيراً من الحلول التي قدمت لتصنيف ووضع قواعد للأسبقية بين الدول كانت افتراضية وخاصة. اي انها كانت بالنسبة لمصلحة الدولة الواحدة لا بالنسبة لمصلحة الدول عامة. كما اننا نجد بعض الحلول المقترحة في تلك الفترة، كانت من نسج الخيال، ونظرية اكثر منها عملية. وهذه الخاصية، خاصية فقدان تقدير واقع الحال بين الدول منعها من نيل اي نجاح. يضاف الى ذلك تعنت الكثير من الدول آنذاك والاصرار على وجهة نظرها الخاصة التي لم تكن تستند على ((على اساس المصالح المشتركة)) وانما على اساس المصالح القومية والوطنية المطلقة.

فلو كان بأمكان الدول آنذاك تقدير مركز كل منها تقديراً واقعياً (اي وجود دول ذات امكانيات وظروف ومركز يجعلها في موقف المتفوق على غيرها: وبصورة ادق، الاعتراف بوجود دول كبيرة من حيث القوة والامكانية مقابل دول صغيرة) لما طالت فترة الخلاف هذه، والتي ما زالت آثارها باقية حتى يومنا هذا. وبمعنى آخر ان العلاقات بين الدول تقوم على اساس غير متساو من الناحية الفعلية لأن هناك تفاوتاً في القوة والامكانية بينها. وعلى هذا الاساس فأن عامل الامر الواقع (٦) يحتم على الدول الصغيرة مجاراة مثل هذا الأمر وذلك بان تضحي ببعض ما تمليه عليها نظرية المساواة بين الدول وذلك اعترافاً بهذه الحقيقة الراهنة. لأنه كيف يمكن ان

تتساوى دولتان تتلقى احداهما المساعدة من الاخرى وتعتمد عليها في كثير من امورها. كيف تتساويان في المعاملة والاسبقية وواقع حالها هو ليس كذلك.

وهكذا نجد ان هذا الوضع المرتبك ظل كذلك الى اوائل القرن التاسع عشر. ففي عام ١٨١٥ أستطاعت الدول ان تعقد مؤتمراً عاماً سمي بمؤتمر فينا والذي بأنفضاضه قبلت الدول بالتصنيف الدبلوماسي الجديد، وفيه حددت الاسبقية بين الممثلين والمبعوثين حسب اصنافهم ودرجاتهم، والتي لاتزال معمولاً بها الى يومنا هذا.

ومنذ القرن التاسع عشر اخذت الدول تسير بمقررات مؤتمر فينا لعام ١٨١٥ ومن بعده مؤتمر اكس لاشايل لعام ١٨١٨ . ثم جاء القرن العشرون ليؤكد في اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ (٧) ما جاءفي مؤتمر واتفاقية فينا لعام ١٨١٥ .

والشيء الذي يجلب الانتباه هو ان اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ هي حصيلة ممارسات وتعامل مستمر بين الدول. وان الدول عبر هذا الطريق الطويل قد تكونت لديها قواعد عملية منها مثلاً ((ان الدول ذات السيادة الكاملة تتقدم بحكم واقع الحال على الدول ذات السيادة الناقصة. الا ان الخلاف ظل باقياً بينهما فيما يتعلق بالدول الصغيرة واسبقيتها. وثمة ناحية هامة اخرى وهي زوال موضوع اسبقية الدول الملكية على الدول الجمهورية. ومرد ذلك تطور وتحرر الافكار الانسانية وارتقاء

الشعوب واحتلالها السلطة العليا التي كانت في القديم بيد الملوك. وبزوال تلك الابهة التي كان يحاط بها الملوك، زال ذلك التمييز، وزال معه موضوع اسبقية الملوك الى حد كبير، واصبح رئيس الدولة الشخص المنبثق عن الأمة والممثل لدولته. حيث اصبح موضوع نظام الحكم من حق الشعوب لتقريره. ومعنى هذا ان الشعوب تختار هذا النظام او ذلك بحسب ظروفها وتقدمها الفكري ونظرتها الى الحياة الديمقراطية. والذي يجدر تقديره في هذا الصدد انه كلما سارت الشعوب الى الامام ونهضت فكرياً وتخلصت من قيود الماضي المحافظة كلما طالبت بحريتها، وحين ذاك تكون عارفة بالنظام الذي يؤمن لها التقدم المستمر. وما ازدياد انتشار النظام الجمهوري الا مظهر من مظاهر التطور في الزمن الحديث.

ان ما يمكن استخلاصه مما تقدم، هو ان التقدم الذي حصل في النظرية الدبلوماسية لايزال في منتصف الطريق، وانه لاتزال الحاجة ماسة الى جهود اخرى للوصول الى نهايته. فعلى الرغم من انتشار النظرية الحديثة التي تؤكد التساوي والتعاون المشترك. فأن واقع الحال لايزال يؤكد على عدم وجود المساواة الكاملة، بالرغم من كل المباديء السامية التي تتباهى بها كثير من الامم التي قطعت شوطاً كبيراً في الحضارة والمدنية. فها هي الدول العظمى امامنا لاتزال تتنافس فيما بينها على تحقيق مصالحها ونفوذها في المناطق الاقل تقدماً. وها هي نفس هذه الدول العظمى التي تقر بمبدأ

التساوي والتعاون المشترك في اجتماعاتها الدولية نراها تطالب بالارجحية في الوقت عينه وتهدد بقوتها العسكرية حين لايمكنها تحقيقها بطرق اخرى.

ومما يؤيد عدم وجود المساواة بين الدول، ما كان ومايزال يحدث في المنظمات الدولية. فميثاق عصبة الامم كان يميز بالأمس بين الدول العظمى حيث اعطاها عضوية دائمية، وبين الدول الصغرى حيث اعطاها عضوية مؤقتة. وحتى في ميثاق هيئة الامم المتحدة اليوم، فأننا نجد في مادته الثالثة والعشرين انه يعطي للصين وفرنسا وروسيا وبريطانيا والولايات المتحدة عضوية دائمة في مجلس الأمن. كما تنص الفقرة الثانية من المادة السابعة والاربعين من ميثاق الامم المتحدة نفسه على ان تتألف لجنة اركان الحرب من رؤساء اركان حرب اعضاء مجلس الأمن الدائميين او ممثليهم. وهذا ما يؤيد التفاوت القائم بين الاعضاء في هيئة الامم المتحدة على الرغم من ان المادة الثانية تنص على ان منظمة الامم المتحدة تقوم على اساس المساواة في السيادة بين جميع الاعضاء.

الاسبقية بين الدول ذات السيادة الكاملة

ظلت مسألة الاسبقية بين الدول وما يتصل بها من ممثلين ومبعوثين تشغل بالها لسنين لا بل لقرون عديدة. وكان في مقدمة الاسباب التي شغلت الدول في الماضي، هو وكما ألمحنا في مكان سابق من هذا الكتاب، انعدام قواعد دولية تعالج موضوع

الاسبقيات بينها وفق نظام دولي وقواعد دولية تقرها جميع الدول.
وفي ظل مثل هذا المناخ المضطرب، وبفعل رغبة كل دولة في
السعي من اجل مصالحها في ان تتبوأ مكاناً عالياً بين زميلاتها.
ظلت هذه الرغبة صعبة التحقيق لزمن طويل.

وبعهد جهود مضنية تمكنت الدول من اللقاء مع بعضها في
مؤتمرات دولية كان من اهمها مؤتمر فينا للعام ١٨١٥ الذي نتج عنه
اتفاقية فينا لعام ١٨١٥ التي وضعت قواعد للتعامل الدبلوماسي بين
الدول وفي مقدمتها الاسبقيات بينها. وحينما توصلت هيئة الامم
المتحدة بعد ما يقرب من قرن ونصف الى اتفاقية فينا للعلاقات
الدبلوماسية لعام ١٩٦١ فقد وجدت ان لابد من السير في نهج مؤتمر
فينا السابق الذي يتماشى مع التقاليد والاعراف الدولية وقبول
الدول للأستمرار في تطبيقه نتيجة نجاحه وسهولة تطبيقه.

واليوم لاتزال الدول جميعاً ملتزمة بقاعدة الاسبقية التي ترتب
الدول حسب اسمائها بالحروف الابجدية الانكليزية (وهي الاكثر
استخداماً في السنين الاخيرة) او الفرنسية عند عقدها المؤتمرات.
اما بشأن التوقيع على المعاهدة فأن القاعدة الدولية التي لاتزال
قائمة حتى اليوم تتمثل بمبدأ ((التناوب)). اما رئاسة المؤتمر
فأن القاعدة السائدة التي لاتزال مطبقة تتمثل في ان يترأس رئاسة
المؤتمر اما رئيس الدولة المضيفة او الدولة التي وجهت الدعوة
الى عقده.(٨)

الاسبقية بين رؤساء الدول

على الرغم من كل التطورات التي مرت بها الشعوب والدول من تغييرات في انظمة الحكم وما صاحب ذلك من قيود دستورية على صلاحيات روساء الدول، فإنهم، اي الرؤساء ظلّوا يمثلون اعلى شخصية سياسية ودبلوماسية لايزال يتمتع، وكما ألمحنا في السابق من الصفحات، بالكثير من الصلاحيات، في كونه المتحدث الاول بأسم الدولة في الخارج وارساله وقبوله المبعوثين الدبلوماسيين وابرامه وتصديقه المعاهدات واعلانه الحرب والسلم والهدنة. والفارق بين الماضي والحاضر، هي صلاحيات رئيس الدولة اليوم هي صلاحيات مشروطة، بعد ان كانت في الماضي مطلقة.

ولما كان رئيس الدولة اعلى شخصية دبلوماسية في دولته، من هنا تصبح مكانته لدى الدول الاخرى، امر مهم بالنسبة لدولته.

وهكذا نجد ان ممارسات الدول المختلفة والتقاليد التي نشأت عنها والتي تحولت الى قواعد دولية عرفية والتي يطلق عليها القانون الدولي العرفي، نقول انها اليوم تأخذ بالاعتبار فيما يتعلق بأسبقية رؤساء الدول جملة من القواعد.وابتداءاً، فأن القاعدة التي اصبحت مقبولة ومطبقة من الدول كافة، هي ان الضيف له حق الاسبقية : اي ان الرئيس المضيف يقدم الرئيس الضيف على نفسه: اي يعطيه الاسبقية. ولاشك ان مثل هذه القاعدة تعكس تقاليد امم وشعوب المعمورة كافة التي تؤكد على مكانة الضيف الغالية. ولنا

من التقاليد العربية الاسلامية ما هو عال ورفيع بشأن اكرام الضيف الذي يحظى بأعلى آيات التكريم والتقدير.

ولكن الناحية الاخرى من الموضوع نفسه، هو اذا كان ماتقدم يخص الرئيس الضيف الواحد، فما هو الامر بالنسبة لضيافة عدة رؤساء في وقت واحد؟ هنا تختلف الدول والامم في بعض تقاليدها واعرافها عن غيرها. وتحاشياً من الوقوع في حالة ارباك. فقد نشأت قاعدة، تنطلق اساساً من الدولة المضيفة، وحقها في تطبيق تقاليدها على ضيوفها. بمعنى انه بوجود عدة طرق في تكريم أو قل اسبقيات رؤساء الدول، فأن المقرر لأية قاعدة، من بين عدة قواعد، هو الدولة المضيفة. وبما ان رئيس الدولة هو الشخصية الاولى التي تتحدث بأسمها، عندها يكون القرار لأتباع اي طريقة من الطرق المتعددة القائمة بين الدول هو لرئيس الدولة المضيفة. وفي ضوء ماتقدم يمكن القول ان الرئيس المضيف، له احدى الطرق التالية في ترتيب اسبقية الرؤساء: (٩)

(اولاً) تاريخ تولي الحكم.

(ثانياً) الحروف الابجدية لأسماء الدول بالانكليزية او الفرنسية.

(ثالثاً) ان يتقدم كل رئيس على باقي الرؤساء في حفلة من الحفلات.

(رابعاً) الاتفاق على عدم وجود اسبقية بينهم وان مواقعهم

سواء.

(خامساً) السن.

اسبقية البعثة الخاصة والمبعوث الخاص (*)

قبل تحديد اسبقية البعثة الخاصة والمبعوث الخاص من الضروري توضيح بعض سمات البعثة الخاصة وتمييزها عن البعثة الدبلوماسية الدائمة. فمن ناحية تاريخية فأن البعثات الخاصة هي اسبق من البعثات الدبلوماسية الدائمة. ويرجع تاريخها الى القرن السابع عشر ممثلة بذلك أحد اشكال التمثيل الدبلوماسي. الا ان انحسار البعثات الخاصة الذي تقلص، بعد ممارسة الدول للتمثيل الدبلوماسي الدائم، الى المناسبات الرسمية للمشاركة في الافراح والتتويج والتعازي، اذا أنه يعود مجدداً نتيجة التطور العلمي والتكنولوجي الذي قرب المسافات بحيث ادى الى الحاجة مجدداً الى بعثات خاصة تضم الخبراء والفنيين المختصين لمعالجة ما قد ينشأ بينها من مشكلات. (١٠)

ان الاساس في البعثات الخاصة هي انها بعثات موقتة مرسلة الى دولة اخرى (او اكثر احياناً) لتمثيلها في مهمة محددة، ومن الضروري ان تحصل الدول المرسلة على موافقة الدولة المستقبلة بشأن رئيس هذه البعثة والاعضاء الذين يرافقونه ودرجاتهم واعمالهم الرسمية في دولهم. اي ان البعثة الخاصة يجب ((ان

تكون من اجهزة الدولة الرسمية ويكون لها الصفة القانونية للتعبير عن ارادة الدولة ضمن حدود المهمة التي ارسلت من اجلها)).(١١)

وبعبارة اخرى ان الوفود والهيئات والمؤسسات غير الرسمية لاينطبق عليها اسم البعثات الخاصة ((حتى لو كانت من مؤسسات النفع العام كجمعيات الهلال الاحمر او جمعية البيئة او مكافحة السرطان وامثالها (١٢).))والى جانب ماتقدم، فأن البعثة اذا زادت على شخص واحد فأنه

اقتصرت على شخص واحد له صفه تمثيليه رسميه فانه يتخذ اسم ((المبعوث الخاص)).

والآن ما هي اسبقية البعثة الخاصة والمبعوث الخاص؟ بمعنى انه اذا كان هناك بعثتان خاصتان في دولة مستقبلة كأن تكون الدولة أ ودولة ب، فمن يسبق او يتقدم على من؟ هنا تقرر الاسبقية على اساس الحروف الابجدية. (١٣) لدولهم كما هو معمول به في قواعد البروتوكول للدول المستقبلة. فأذا ما حصل اختلاف على هذه القاعدة المتبعة بروتوكولياً، فأنه يجوز الركون الى اي توافق آخر يتم بين الدول المعنية.

ولكن اذا وجدت اكثر من بعثتين خاصتين، فهل يسري عليها ما يسري على البعثتين الخاصتين؟ هنا تخضع البعثات الخاصة المتعددة لقواعد البروتوكول المتبعة في الدول المستقبلة : اي ان الدولة المستقبلة او المضيفة هي التي تقرر الاسبقية.

بقي لنا ان نذكر ان قواعد الاسبقية ضمن كل بعثة تقررها البعثة

نفسها على أن تخبر الدولة المستضيفة بذلك مسبقاً.

واخيراً فأن موقع البعثات الخاصة بالنسبة للبعثات المعتمدة هو ان تتقدم عليها. اي ان رئيس البعثة الخاصة يسبق (رئيس البعثة المعتمدة (السفير). كما ان رؤساء الوزراء والامراء والوزراء يتقدمون على السفراء المعتمدين او الموفدين (١٤).

الاسبقية بين الممثلين الدبلوماسيين (رؤساء البعثات) واصنافهم

تتحدد اسبقية الممثلين الدبلوماسيين (رؤساء البعثات) من خلال الاصناف التي وضعها مؤتمر فينا لعام ١٨١٥ واكدتها اتفاقية العلاقات الدبلوماسية للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ . ومعنى ذلك ان الصنف الاول الذي يشمل السفراء يتقدم على الصنف الثاني الذي يشمل المندوبين فوق العادة والوزراء المفوضون وهكذا بالنسبة للأصناف التي تليها. وتتحدد الاسبقية ضمن كل صنف وفقاً للتاريخ والساعة التي تولوا فيها مناصبهم، ويتحدد التاريخ بأحدى طريقتين تختار الدولة اياً منهما.

فأما الطريقة الاولى فهي تقوم على الوقت الذي يقدم فيه رئيس البعثة الدبلوماسية وثائق اعتماده لرئيس الدولة المستقبلة. اما الطريقة الثانية فهي تقوم على الوقت الذي يعلن فيه رئيس البعثة الدبلوماسية تاريخ وصوله بأبلاغه وزارة خارجية الدولة المستقبلة

مع ايداعه نخسة من وثائق اعتماده لديها.

تبقى هناك مسألة اخرى تتعلق بالاسبقية وهي قدوم اكثر من رئيس بعثة دبلوماسية واحد في نفس اليوم. وفي هذه الحالة فأن الاسبقية تحدد اما وفقاً للحرف الاول من دولتيهما، او كما جاء في اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ في مادتها (١٣) وهي الاكثر قبولاً، بتحديد ساعة النهار التي باشرا فيها عملها.

ثمة ناحية مهمة اخرى وهي ان تواجد رؤساء البعثات من مراتب مختلفة، في مكان واحد في المناسبات،فأن السفراء (١٥) الذين يمثلون المرتبة الاولى يتقدمون على المندوبين فوق العادة، والمندوبون فوق العادة على الوزراء المفوضين،والوزراء المفوضون على القائمين بالاعمال الاصلاء الذين يتقدمون بدورهم على القائمين بالاعمال الموقتين.

الاسبقية بين المبعوثين الدبلوماسيين (اعضاء البعثة الدبلوماسية)

وكما ذكرنا سابقاً عند التحدث عن درجات المبعوثين الدبلوماسيين - اعضاء البعثات الدبلوماسية - فإنهم في العادة يتبعون تسلسل درجاتهم. اي ان الاسبقيات بينهم تحددها درجاتهم. فالوزير المفوض يأتي بعد السفير. ثم يتبعه في الاسبقية المستشار فالسكرتير الاول فالسكرتير الثاني فالسكرتير الثالث فالملحق

الدبلوماسي.

ومن الناحية الاخرى، فأن السفارات تضم ملحقين متخصصين مثل الملحقين العسكريين والثقافيين والصحفيين او الاعلاميين او كما تسميهم بعض السفارات بالمستشارين المهنيين المتخصصين. وهؤلاء كلهم هم غير الملحقين الدبلوماسيين وهو غير المستشارين الدبلوماسيين.

والقاعدة التي تحدد فيها اسبقياتهم متروك للدول لأنها تعتبر من المسائل الداخلية. وفي كل الاحوال فإنها تأخذ بالاعتبار التسميات التي يحملونها وتحاول ان تحددها بصورة لايحصل فيها ارتباك بين المبعوثين الدبلوماسيين وبين هؤلاء الذين هم اصلاً من غير الدبلوماسيين الا انهم يلحقون بالسفارة اثناء عملهم.

والواقع ان من واجب كل بعثة دبلوماسية ان تقدم قائمتها الدبلوماسية التي تحدد فيها الاسبقيات بين فترة واخرى، الى وزارة خارجية الدولة المستقبلة التي تعد بدورها قائمة بالاسبقيات بين الممثلين رؤساء البعثات الدبلوماسية والمبعوثين الآخرين لأعضاء البعثة الدبلوماسية والتي تعتبر المرجع الرسمي للسلك الدبلوماسي.

وتعتبر قائمة السلك الدبلوماسي التي تصدرها وزارة خارجية الدولة المستقبلة كل ستة اشهر عادة كحماية لرعاية الممثلين الدبلوماسيين المعتمدين لديها. ولتحقيق هذه الرعاية بصورة دقيقة، فإن القائمة الدبلوماسية تحتوي على جميع اسماء الممثلين

(*) لما كانت اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ . قد هدفت لمعالجة التمثيل الدبلوماسي الدائم. فقد ثبتت الجمعية العمومية التابعة للأمم المتحدة لائحة اتفاقية البعثات الخاصة في دورتها الثالثة والعشرين وتم التصديق عليها من قبل الاعضاء واقرارها عام ١٩٦٩ . وللمزيد من المعلومات راجع اتفاقية البعثات الخاصة ١٩٦٩ .

(١٠) للتفاصيل الاخرى راجع البكري، مصدر سبق ذكره، ص (١٨٣).

(١١) المصدر السابق، ص (١٨٤).

(١٣) تتحدد الاسبقية بين الاقطار العربية وفقاً للحروف الابجدية العربية. اما بشأن الدول العربية وغيرها من الدول فأنها تأخذ الترتيب الابجدي بأحدى اللغتين الانكليزية او الفرنسية.

(١٣) المصدر السابق نفسه .

(١٤) فوق العادة، مصدر سبق ذكره، ص (٥٣٠).

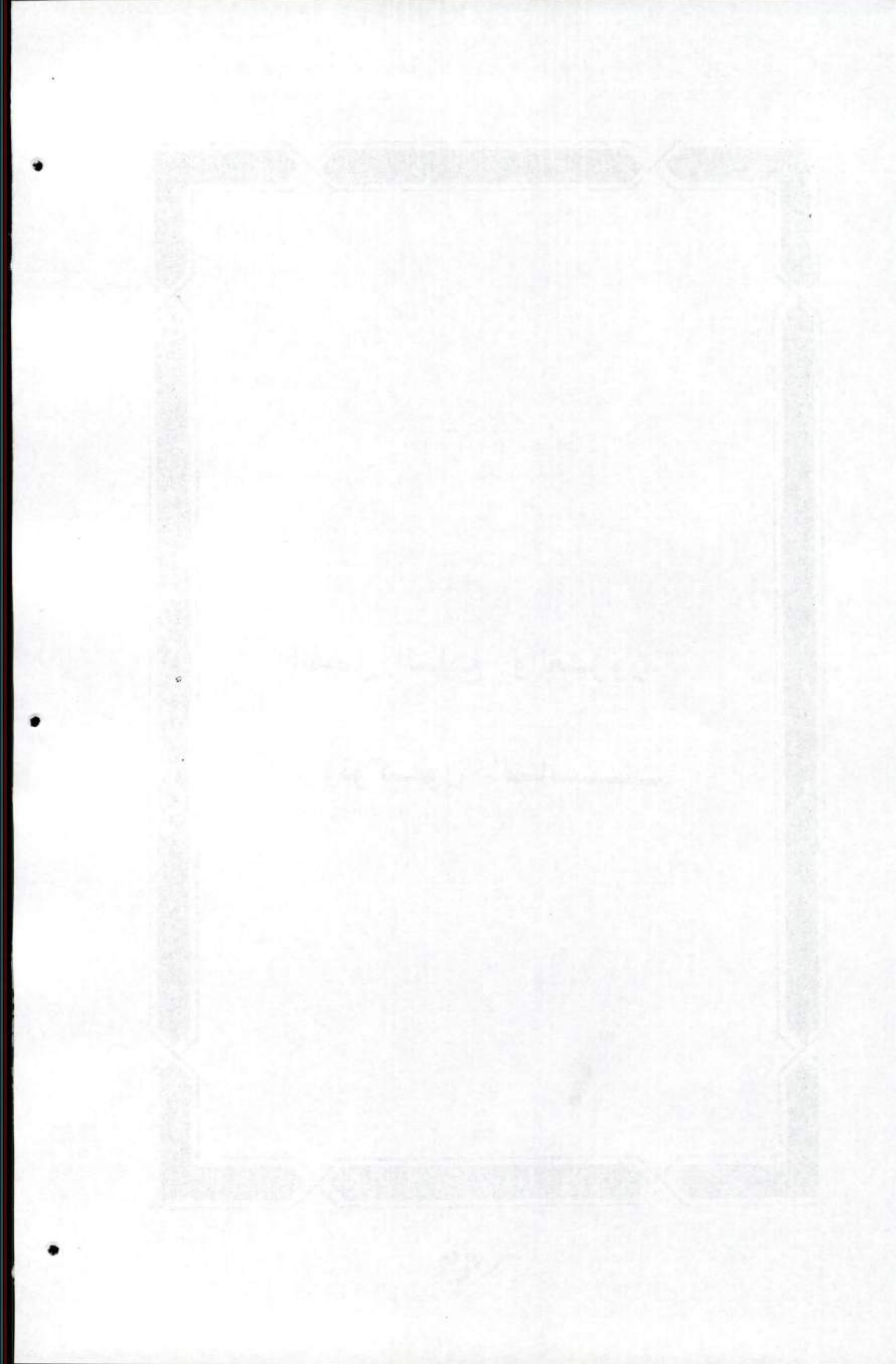
(١٥) يتقدم عميد الهيئة الدبلوماسية على السفراء الآخرين لكونه اقدم السفراء في الدولة المستقبلة.

(١٦) فوق العادة، مصدر سبق ذكره، ص (٢٥٨).



الفصل السابع والعشرون

بروتوكول المناسبات



الفصل السابع والعشرون

بروتوكول المناسبات

بروتوكول التقديم والتعارف والزيارات (١)

هناك جملة من القواعد والاصول البروتوكولية المتعلقة بالتقديم والتعارف والزيارات Introduction & Visits.

ومن هذه الاصول ان يقدم الرجل الى السيدة لا العكس. ويستثنى من ذلك حالة الملوك ورؤساء الدول. وتقدم السيدة الشابة الى السيدة المسنة. كما تقدم السيدة الأقل مركزاً الى السيدة الاعلى اجتماعياً. اما بالنسبة للآنسة او السيدة غير المتزوجة فأنها تقدم الى السيدة المتزوجة الا اذا كانت الآنسة او السيدة غير المتزوجة تحتل مركزاً كبيراً في المجتمع، وبذلك يكون التقديم بصورة معاكسة. وجرى العرف الدبلوماسي ان السيدات لايقمن من مقاعدهن عند التعارف او المصافحة، ولكن صاحبة الدعوة تقوم لتحية الضيوف من الرجال والنساء على السواء. كما جرى العرف ان الرجل يقوم من مقعده عند مصافحة رجل آخر. هذا وان قواعد العرف الدبلوماسي تقضي بقيام النساء مجاملة لدى مصافحتهن

كبيري السن من الرجال.

ومن المعروف ان قواعد التقديم والتعارف العربية الاسلامية التي تنطلق منها آداب السلوك الدبلوماسي العربي الاسلامي، قد تتفق مع ما مر من قواعد واصول في بروتوكول التعارف الدبلوماسي السائدة في كثير من دول العالم بفعل تأثير الحضارة الغربية، وقد لاتتفق، وفي هذه الاحوال فليس من الضروري ان يقلد الدبلوماسي العربي الاسلامي الغير وانما له الحق في الاعراب عن تقاليده وقواعده واصوله ونيل احترام الدبلوماسيين الآخرين. اما التذبذب بين هذا وذاك فهو مما يسيء اليه والى سمعة بلاده وحضارته.

اما بشأن الزيارات (٢) فقد جرى العرف ان تراعى فيها اعتبارات عديدة منها ان الدبلوماسي القادم الى دولة اجنبية عليه ان يقوم بزيارة من هو اعلى منه مرتبة ومكانة ويبعث ببطاقته الى الدبلوماسيين الذين هم دونه مكانة. كما يجب ان يرد الزيارة للشخصيات الكبيرة المسؤولة دونما تأخير وان يكتفي بأرسال ببطاقة للشخصيات الذين هم دونه مكانة.

وعندما يطلب رئيس البعثة الدبلوماسية (السفير) مقابلة رئيس الدولة وكبار المسئولين بناء على تعليمات من رئيس دولته لنقل رسالة هامة عاجلة تحدد لرئيس البعثة مقابلة في اقرب فرصة يسمح بها وقت رئيس الدولة. فأذا ما كان جدول رئيس الدولة مزدحماً فأنه يوعز الى رئيس ديوانه او وزير خارجيته لنقل الرسالة الهامة والعاجلة. وتتخذ نفس الاجراءات بالنسبة لمقابلة رئيس البعثة

لوزير الخارجية حيث يتم تحديد موعد في اقرب فرصة يسمح بها جدول مواعيد وزير الخارجية والا فأنه يوعز الى احد وكلاء الوزراء لمقابلته. والجدير بالذكر ان رؤساء البعثات يقدرون ما هو مهم وعاجل وما هو ثانوي وغير عاجل، ويتصرفون من هذا المنطلق بالتدرج في مقابلة المسؤولين حسب اهمية الموضوع. ويعني ذلك ان المواضيع ذات الطبيعة الاعتيادية وغير العاجلة يمكن ان تتم المقابلة بين مستشار السفارة او من هو اقل منه درجة حسب طبيعة الموضوع مع نظيره في وزارة الخارجية. وهكذا يمكن القول ان عمل رئيس البعثة او السفير ذو صلة مباشرة بوزارة الخارجية للدولة المعتمد لديها التي تتولى عملية حل او تنسيق ما يجب تنسيقه مع الشخصيات والوزارات والمؤسسات ذات العلاقة.

وحين تكون الزيارة لرئيس الدولة، فأن رئيس الدولة يمد يده لمصافحة زائره وان نهوضه من مقعده يعني انتهاء الزيارة الا اذا طلب الزائر بالاستئذان قبل الوقت المحدد للزيارة. ومن القواعد السائدة عدم التدخين في حضرة رئيس الدولة.

وتقضي قواعد البروتوكول ان زيارات المجاملات الدبلوماسية تتم في صالون السفارة، فأذا ما تمت في مكتب السفير فمن الأدب الدبلوماسي ان لايستقبل السفير زميلاً له او وزيراً او مسؤولاً كبيراً وهو جالس على مكتبه وانما يجلس على الكنبة بجواره، او ان يجلس هو وزائره على كرسيين متجاوريين. فأذا ما كان المضيف عربياً، فتقضي التقاليد العربية ان يقدم السفير او الوزير العربي

الشاي او القهوة لزائره.

اما ما يخص الاستقبال فأن البروتوكول العرفي يقضي عند استقبال زائر كبير في موعد محدد ان يكون احد العاملين في انتظار سيارة الزائر الكبير على الباب الخارجي للدار وان يكون احد المساعدين للمضيف في انتظار الزائر على المدخل الداخلي للدار كي يصحبه الى حيث ينتظره السفير واقفاً بالصالون او على باب مكتبه. وعند انتهاء الزيارة يودعه السفير حتى مدخل الدار الداخلي. ويجوز ان يصحب السفير زائره حتى سيارته كخطوة تؤكد مجاملته لزائره الكبير.

البطاقات الشخصية

البطاقات الشخصية والزيارات

Carte de Visite - Visiting Card

تقضي مسؤوليات الممثل الدبلوماسي المتنوعة ان يكون لديه ثلاثة انواع من بطاقات الزيارة مكتوبة باللغة العربية وبأحدى اللغتين الانكليزية او الفرنسية الى جانبها :

البطاقة الاولى - ويكتب فيها اسم الممثل الدبلوماسي ووظيفته. وهذه البطاقة تستخدم للمناسبات الرسمية التي تتعلق بشخص الممثل نفسه.

البطاقة الثانية - وهي بطاقة للزوجة يكتب عليها اسم الزوج بدون

الهدايا.

بروتوكولات الحفلات والولائم.

تخلق الحفلات جواً ودياً وخاصاً بوجه عام. ومن خلال هذه الحفلات يتمكن الدبلوماسي اجراء التعارف وتوثيق الصلات الرسمية والشخصية بين اعضاء السلك الدبلوماسي وموظفي الدولة والشخصيات. والحفلات على انواع :

(١) الحفلات الرسمية.

التي تقام لتنصيب رؤساء الدول او زياراتهم الرسمية او الاعياد الوطنية او ذكرى تأسيس القوات المسلحة والزيارات الرسمية لرؤساء الدول والحكومات والوزراء وتكريم وفود الدول القادمين لمهام رسمية)وهي اما ان تكون حفلات غداء او حفلات عشاء او حفلات استقبال.

(٢) الحفلات شبه الرسمية.

تقام لمناسبات مختلفة كحفلات التعارف التي يقيمها المبعوثون سواء عند وصولهم لأول مرة او مغادرتهم. او بمناسبة عرض افلام تبرز نواحي التقدم او اقامة معرض تجاري، او فريق رياضي او سوق خيرية.. وهذه المناسبات ليست ذات طابع رسمي بحت ولكن لاتخلو من الرسمية.

الوظيفة وهي خاصة لقرينة الممثل الدبلوماسي التي تتبادلها مع قرينة ممثل دبلوماسي آخر او مع قرينة شخصية كبيرة.

البطاقة الثالثة- وهي بطاقة للزوج والزوجة بدون الوظيفة .Mr. & Mrs وهي تستخدم عندما يقوم الممثل الدبلوماسي وقرينته بمجاملة او في مناسبة لصديق وقرينته (اي التعامل بمستوى الصداقات) وعندما يزور الدبلوماسي دبلوماسياً آخر ولم يجده فأنه يترك بطاقته.

البطاقة الشخصية والمناسبات.

وتستخدم هذه البطاقة بوجه عام في المناسبات الرسمية والمناسبات الاخرى التي تتعلق بأرسال الزهور او الهدايا او الاستفسار عن حالة المرض وما اشبه ذلك. ومما هو معروف عرفاً ان ارسال البطاقة للشخصيات المرموقة تقوم مقام الزيارة الشخصية... ومن آداب العرف الدبلوماسي ان ترسل البطاقة للشخصيات المرموقة مع رسول خاص. ولا تترك البطاقة بدون رد عليها ببطاقة شكر.

ويرسل الدبلوماسي بطاقته الشخصية للتعارف، او في الاعياد وقد يضاف اليها الحرفان P.F اذا كانت المناسبة للتهنئة، او الحرفان P.C اذا كانت المناسبة للتعزية او P.Pc اذا كان مغادراً.ومن بين المناسبات الاخرى مناسبة الاطمئنان على الصحة او ضمن

(٣) الحفلات غير الرسمية.

وهي الحفلات التي تقام على الصعيد الشخصي لنخبة من الاصدقاء المقربين. وقد تكون بغير مناسبة والتي قد يتخللها بعض الالعاب البريئة او قد تقتصر على تناول الطعام والاحاديث. ومن المناسبات غير الرسمية الخروج لنزهة (بكنك) في الضواحي والاماكن السياحية او الدعوة للسباحة وتناول الغداء. وتقيم السيدات حفلات القهوة قبل منتصف النهار او حفلات الشاي بعد الظهر تدعى اليها سيدات السلك الدبلوماسي وعقيلات البارزين من سيدات البلد المضيف وسيدات موظفي الخارجية.

آداب واصول دبلوماسية في الحفلات والولائم الرسمية.

يراعى في الحفلات الرسمية توفر الانسجام بين المدعويين من الناحية السياسية والاجتماعية والشخصية. اذ لايدعى عادة اشخاص يمثلون دولة تكون العلاقات معها غير ودية.

وتوجه الدعوة للغداء او العشاء قبل عشرة ايام او اسبوع على الاقل. ويذكر في بطاقة الدعوة الزمان والمكان وما اذا كانت مختلطة او للرجال فقط. وقد توجه الدعوة هاتفياً، وفي حالة قبولها ترسل بطاقة للتذكير ويكتب في احدى زواياها السفلى حرفي P.M أو To remind .

وقد جرى العرف الدبلوماسي ان يطلب في الحفلات الرسمية

الاجابة عند الاعتذار. ويكتب في الزاوية السفلى على اليسار من البطاقة عبارة تشير الى اللباس الذي يجب ان يكون رسمياً Formal والذي يسمى سموكنك. (٣)ويطلق عليه الانكليز Dinner Jacket أو بلاك تاي Black Tie والامريكان اسم Toxido والفرنسيون اسم Cravate noire.

ويشمل اللباس الرسمي السيدة ايضاً فتلبس فستان السهرة الطويل، والتي عليها تجنب التبرج والاكتفاء بما هو معقول تجنباً للأحراج وذلك تماشياً مع تقاليدنا.

هذا وان الدعوات الرسمية يتطلب فيها الرد السريع سواء بالقبول او الاعتذار خاصة اذا كانت تتضمن ملاحظة يرجى الرد. وفي جميع الاحوال فأن الاجابة بالقبول او الاعتذار عادة ما تكون على الوجه التالي:

[تلقى سفير... والسيدة عقيلته (مع ذكر الاسم العائلي) بالشكر دعوة سيادة سفير... وعقيلته (مع ذكر الاسم العائلي) لحضور مأدبة العشاء المقامة بمناسبة... بتاريخ... في دار السفارة ويسعدهما الحضور (او يؤسفهما عدم امكانها الحضور (اما لأرتباط سابق او لوجودهما خارج القطر...)]

اما اصل الدعوة التي تتضمن الرد فأنها تكون على الوجه التالي:

[يتشرف... سفير... والسيدة عقيلته بدعوة سيادة... سفير... والسيدة قرينته الىٰ مأدبة العشاء المقامة بمناسبة... في الساعة...

من مساء يوم... الموافق....

العنوان رقم شارع الرجاء التفضل بالرد

الملابس عادة قاتمة هاتف ....

على ان الدعوات لحفلات الاستقبال كمناسبة عيد الاستقلال ومناسبة عيد ميلاد الملوك وذكرى تولي العرش والعيد القومي لاتحتاج الى طلب رد. وانها تقتصر على فترة زمنية محددة بمعدل ساعتين.

وفي الدعوات الموجهة من رئيس الدولة او رئيس الحكومة فأنه لايجوز دبلوماسياً عدم حضورها الا في حالات استثنائية كالمرض او الغياب.

وبالنسبة للأصول الدبلوماسية المتبعة في حفلات الغداء والعشاء فأنها اما ان تكون جلوساً على الموائد او وقوفاً (بوفيه).ومن آداب مثل هذه الحفلات الرسمية ان يقف صاحب الدعوة وقرينته في مدخل الصالون لأستقبال الضيوف. ثم التنقل بينهم للسلام وتبادل الاحاديث قبل تناول الغداء او العشاء. وعند الجلوس على الموائد تراعى قواعد الاسبقية بين المدعوين. وقد يكتب على كل مكان اسم صاحبه... وتكون الموائد اما على شكل حذوة حصان او رباعية او على شكل حرف L . واذا كانت الدعوة على شرف شخصية مرموقة فتكون الطاولة على خط مستقيم. ويجلس ضيف الشرف على المائدة طولاً والى يمين قرينة المُحتفى به ثم يأتي

من بعده الآخرون حسب قواعد الاسبقية. ويجلس صاحب الدعوة قبالة قرينته ويجلس على يمينه طولاً قرينة المُحتفى به. ويجوز التنازل عن مكان الشرف اذا وجد وزير، كذلك أذا ما وجدت شخصية ذات مكانة اعلى فيعطى لها مكان الشرف أيضاً.

وحين تكون الدعوة مقتصرة على الرجال، فيجلس ضيف الشرف قبالة صاحب الدعوة.

وليس من الآداب الدبلوماسية اصطحاب شخص غير مدعو في حفلات العشاء والغداء، ولكن يجوز ذلك في حفلات الاستقبال بعد اعلام صاحب الدعوة مع مراعاة ناحية إنسجامه.

ويجوز من بين امور اخرى، ان يلقى صاحب الدعوة كلمة في بداية او نهاية الحفلة.

اصول رفع العلم الوطني.

يجوز رفع العلم على دار السفارة من الساعة الثامنة حتى الغروب.. كما يجوز رفع العلم الوطني على سيارة رئيس البعثة (السفير) سيما في المناسبات التي تتطلب ذلك.

العطل والاعياد الرسمية.

تقفل السفارة، مشاركة منها وشعورها في مناسبات الدولة المعتمدة لديها الوطنية وتقدم التهاني لوزير الخارجية وكبار موظفي الدولة.

الحداد الرسمي.

تشارك السفارة حداد الدولة الصديقة كأن تقوم بتنكيس الاعلام والغاء الحفلات وتقديم تعازيها في سجل التعازي.

الاسماء والالقاب.

تكون المناداة حين لاتكون ... وطيدة للأشخاص بأسمهم الاخير بالنسبة للمجتمع الغربي. اما بالنسبة لنا نحن العرب فأن المناداة تقوم على التواضع حيث يخاطب الدبلوماسي بلقب السيد والسيدة وفي حالات معينة يخاطب الوزير او السفير بلقب سيادة Excelency.

بروتوكول الاسبقية في الجلوس والمشي.

يتقدم الشخص الاقدم درجة في حالة السير على الاقدام او الدخول من الباب او الصعود على السلم. اما في الجلوس فيراعى جلوس الاقدم.

وبالنسبة للسيارة، فأن المقعد الايمن يشغله اكبر الراكبين ويليه المقعد الايسر ثم المقعد الاوسط بين الاثنين اذا ما تم اشغاله. ويصعد اكبر الاشخاص من باب اليمين ومن يليه بالدرجة من باب اليسار اما الشخص الثالث فمن باب اليسار ايضاً. وعند النزول من السيارة ينزل الشخص الاول من اليمين ويليه الشخص الثاني. اما الشخص الثالث فينزل من اي من البابين.

هوامش الفصل السابع والعشرون

(١) للتفاصيل راجع احمد حلمي ابراهيم، مصدر سبق ذكره، ص (١١٠) ومابعدها.

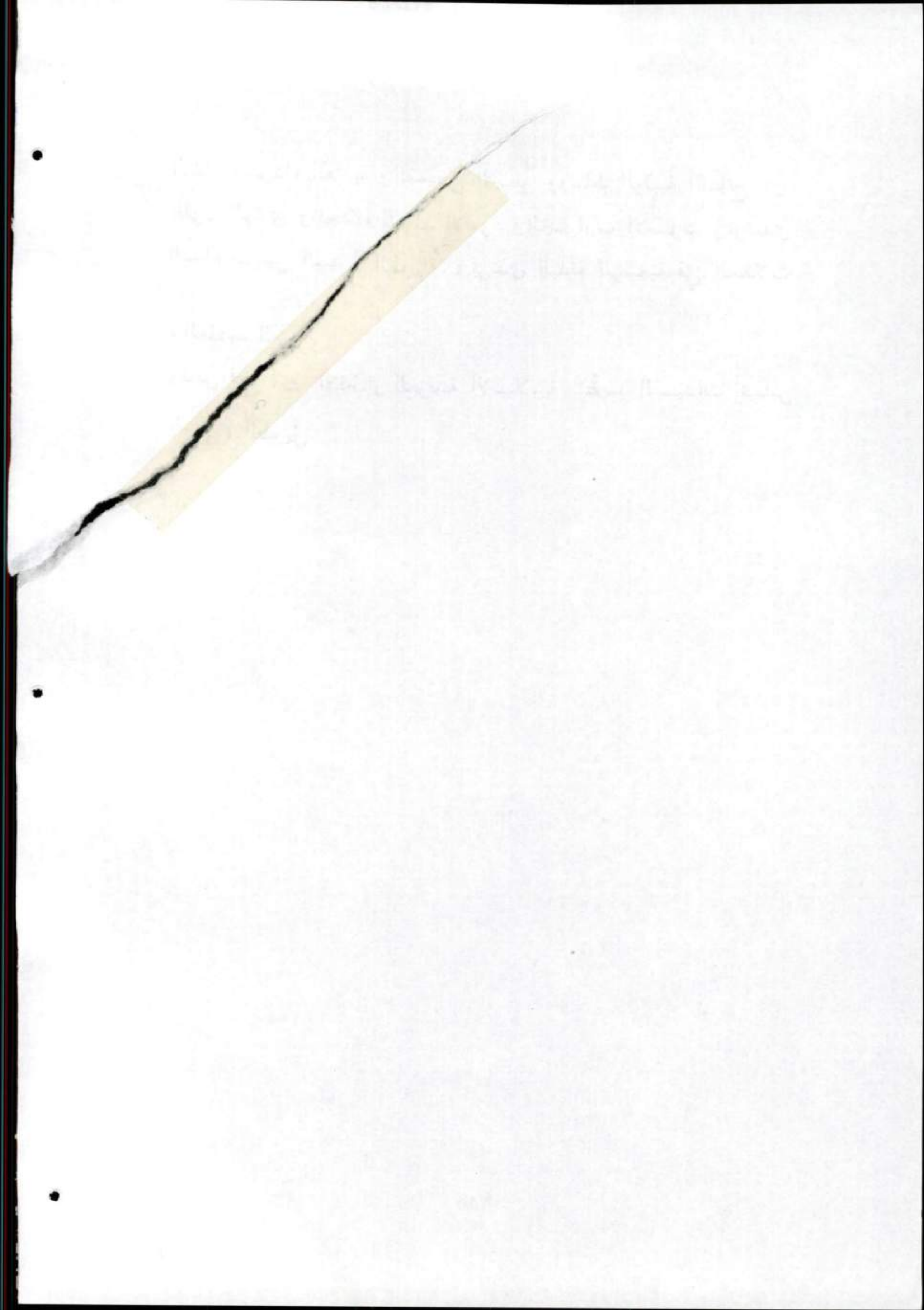
(٢) المصدر السابق نفسه، ص (١١٠).

(٣) بدلة السموكنك Blacktie أو Cravate noire هي البدلة السوداء ذات السترة (الجاكيت) العادية وذات الشريط الحريري الاسود على البنطلون ورباط رقبة اسود خاص بالسموكنك يُلبس على ياقة مطوية لقميص ابيض (وقد يكون مشغولاً) وحذاء اسود وجوراب اسود وقد تكون السترة (الجاكيت) بيضاء او مائلة للبياض في فصل الصيف. وترتدي النساء فستان سواريه اما بدلة الفراك White Tie أو Cravate Blanche فهي البدلة السوداء ذات السترة (الجاكيت) الطويلة. والصديري الابيض والقميص الابيض (قد يكون مشغولاً) ورباط الرقبة الابيض الذي يلبس على الياقة المفردة المنشيه والحذاء الاسود الجلد والجوراب الاسود وذات الشريط الحريري الاسود على جانبي البنطلون وترتدي النساء فساتين سواريه الطويلة في الحفلات الاكثر رسمية. اما بدلة اللاونج Tenve de Ville - Lounge Suite فهي

البدلة السوداء العادية والقميص الابيض ورباط الرقبة الفاتح ذو اللون الهادي والحذاء الجلد الاسود والجوارب الاسود. وترتدي النساء فساتين السهرة الطويلة. وترتدي البدلة الرسمية في الحفلات

والمآدب الكبرى.

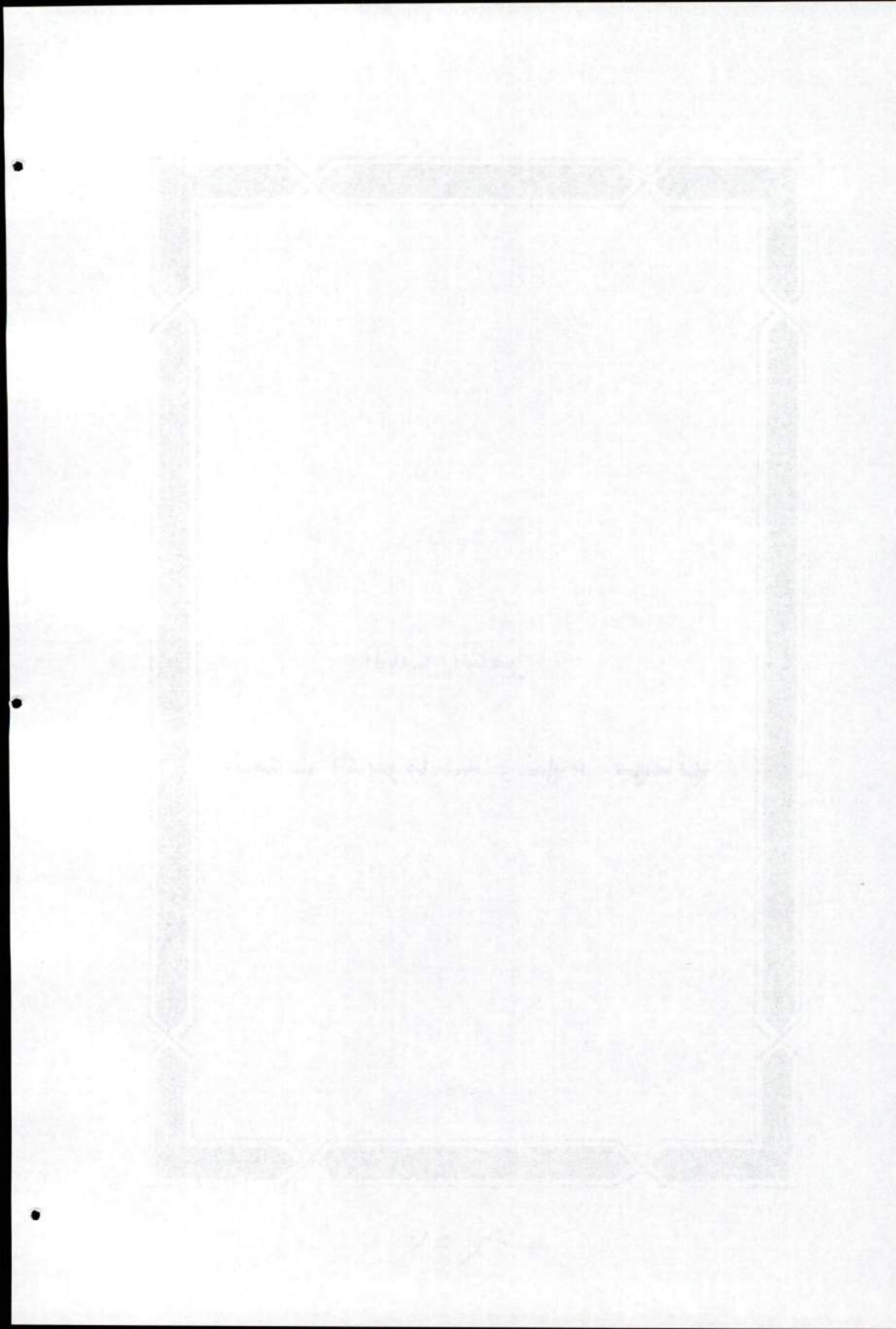
ونحن في اكثر الاقطار العربية الاسلامية، تتقيد السيدات بلباس السهرة الطويل.





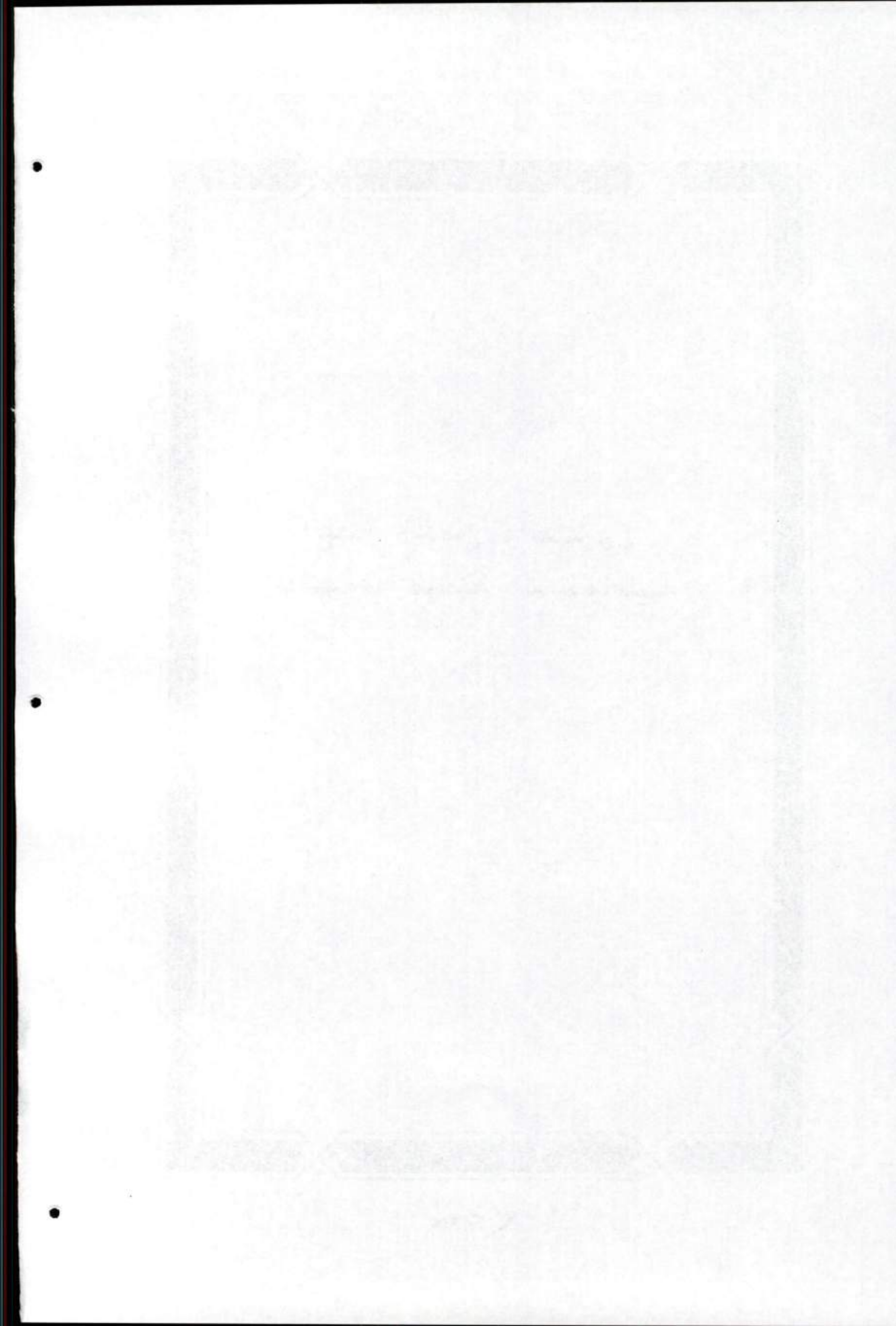
الباب الثامن

البعثات الدبلوماسية وانتهاء مهماتها





الفصل الثامن والعشرون
انتهاء المهمة الدبلوماسية



الفصل الثامن والعشرون
انتهاء المهمة الدبلوماسية

لمحة عامة.

تنتهي المهمة الدبلوماسية بطرق عديدة. وبالامكان تقسيم هذه الطرق الى صنفين اساسيين: الصنف الأول وهو ما يشمل الطرق الاعتيادية. والصنف الثاني وهو ما يشمل الطرق غير الاعتيادية، او الطرق الاستثنائية.

الطرق الاعتيادية لأنتهاء المهمة الدبلوماسية.

وكحالة اولى من الحالات الاعتيادية التي يمكن ان تنتهي فيها مهمة الممثل الدبلوماسي تقديم الممثل الدبلوماسي استقالته لسبب من الاسباب كأن يكون السبب عائلياً او ان يكون السبب عدم اعتقاده بالسياسة التي تريد حكومته تطبيقها او لأي سبب آخر يود الممثل فيه ترك عمله في البعثة الدبلوماسية والرجوع الى بلاده. ومن الجدير بالأشارة ان الممثل عليه ان يشعر حكومته بصورة مسبقة برغبته بالاستقالة ويطلب الموافقة عليها قبل تركه عمله ومغادرته. ولاتعتبر مهمته منتهية الا بورود موافقة حكومته على الاستقالة. هذا وان موافقة حكومة الممثل على الاستقالة لاتشترط انتظاره حتى وصول من سيخلفه في عمله.

ومن الامثلة في التاريخ الدبلوماسي على عدم موافقة الممثل الدبلوماسي على سياسة حكومته المستر آرثر بلس لين (Arthur Bliss Lane) الذي استقال من منصبه كسفير للولايات المتحدة الامريكية في بولندا بعد الحرب العالمية الثانية بسبب مقررات مؤتمر يالتا الخاصة بالاتحاد السوفيتي وعدم موافقة حكومته بأرسال احتجاج بلهجة مشددة بالطريقة التي اقترحت على حكومته.

ومن الحالات الاعتيادية لأنهاء مهمة الممثل الدبلوماسي، كحالة ثانية، طلب احالته على التقاعد بالنظر لما يعتقده ان المدة القانونية التي قضاها في السلك الدبلوماسي تخوله الاحالة على التقاعد والراحة. ومن المعلوم ان اغلبية الدول تحدد سن التقاعد بالخامسة والستين. ويمكن ان تحدد لدى بعض الدول الى سن السبعين لمن توفرت فيه كفاءة نادرة وخبرة ممتازة. ومن جهة ثالثة فهناك من الدول اليوم من عمل على تخفيض سن التقاعد الى الخامسة والخمسين لأسباب ادارية.

وقد يتم انتهاء مهمة الممثل الدبلوماسي، كحالة ثالثة، بقرار من حكومته بالاستغناء عن خدماته لأسباب مختلفة. ومن هذه الاسباب مخالفة الممثل لتعليمات حكومته او تجاوزها لأرتكابه خطأً فادحاً لاتستطيع حكومته التغاضي عنه. والى جانب ماتقدم فقد يتم الاستغناء عن خدمات الممثل الدبلوماسي بناء على تغيير رئيس الدولة في الانظمة الرئاسية اثر فوز حزب معارض او حزب جديد وعد بتعيين بعض الاعضاء في مراكز دبلوماسية مما يستدعي

الاستغناء عن السفراء المنتمين الى حزب خاسر في الانتخابات. ولاشك ان احلال مثل هذا التغيير في المناصب الدبلوماسية قد يضر بمصالح الدولة العليا خاصة اذا كان المستغني عنهم هم من المعروفين بالكفاءة والخبرة واللياقة العالية في العمل الدبلوماسي.

اما الحالة الاعتيادية الرابعة من انتهاء مهمة الممثل الدبلوماسي فهي نقله من مكانه الى مكان آخر، وهو ما يسمى بالنقل الدوري. ومما هو جدير بالذكر ان الدول بصورة عامة تشترط ان لايبقى الممثل الدبلوماسي اكثر من ثلاث سنوات كحد ادنى وخمسة سنوات كحد اعلى. ان حكمة النقل الدوري للممثلين الدبلوماسيين تكمن في ان مصلحة دولة الممثل الدبلوماسي تقضي بأن يعود الى بلاده ليكون بعد غياب عدد من السنين على اطلاع بما يجري فيه من تطورات واحداث. وغني عن البيان ان المهام الدبلوماسية تنتهي بأبلاغ الدولة الموفدة الدولة المستقبلة وهذا ما نصت عليه اتفاقية فينا لعام ١٩٦١ في فقرتها أ من المادة ٤٣ بالقول: تنتهي مهمة الممثل الدبلوماسي : اذا ما اضطرت الدولة المعتمدة الدولة المعتمد لديها بأنهاء اعمال الممثل الدبلوماسي)). ومن بين الحالات الاخرى التي تنتهي فيها مهمة الممثل الدبلوماسي وفاة الممثل الدبلوماسي.

وقد جرى العرف الدبلوماسي ابلاغ حكومة الممثل الدبلوماسي بالوفاة وقيام اعلى موظف دبلوماسي بمهمة القائم باعمال الرئيس حتى يعين خلف له، وكذلك وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها

التي من شأنها ان لاتتردد في تقديم التسهيلات للقيام بالتشييع الرسمي الذي يضم رؤساء البعثات الدبلوماسية في الدولة المعتمد لديها ومندوباً عن رئيس الدولة ووزير خارجية الدولة المعتمدة يتبعها نقل الجثمان في موكب رسمي. ومن الاصول الدبلوماسية ان يرسل كل من رئيس الدولة ووزير الخارجية الى نظيرهما برقية تعزية. رئيس ووزير خارجية الدولة الموفدة.

وتأتي حال مرض الممثل الدبلوماسي احدى الحالات الاعتيادية في انتهاء المهمة الدبلوماسية. ومن الحالات المرضية التي قد يصاب بها الدبلوماسي اصابته بمرض عضال لايرجى الشفاء منه او اصابته بحادث يمنعه من الاستمرار في العمل او غيرها من الامراض التي تتطلب نقله الى بلاده كي يخلد للراحة. وهو في كل هذه الاحوال لايستطيع الاستمرار في العمل الدبلوماسي الامر الذي يعمل على انتهاء مهمته.

واخيراً وليس آخراً فأن الغاء البعثة الدبلوماسية لأسباب مالية سواء أكان الإلغاء إلغاءً جزئياً او كلياً. ففي حالة الالغاء الجزئي فأنه يعني الاكتفاء بقائم بالاعمال. اما الالغاء الكلي فأنه يعني اقفال البعثة الدبلوماسية كلية وفي كلتا الحالتين الالغاء الجزئي والإلغاء الكلي فإنه ينسحب على الممثل الدبلوماسي حيث تنتهي مهمته الدبلوماسية.

الطرق الاستثنائية في انتهاء المهمة الدبلوماسية.

تختلف الطرق الاستثنائية الخاصة بأنتهاء المهمة الدبلوماسية من حيث نوعها وشكلها وشدتها.

فقد يأخذ شكل تذمر الدولة -التي يعمل فيها الممثل الدبلوماسي - من حيث سلوك الممثل نفسه. وفي هذه الحالة يصبح الممثل شخصاً غير مرغوب فيه ((Person non Grata)) وعند ذلك يطلب من حكومته ارسال وثيقة استدعائه. والدول عادة في مثل هذه الاحوال تجد نفسها مضطرة لأستدعاء ممثلها وتعيين خلف له، والا فقد يترتب من وراء ذلك تؤثر في العلاقات بين الدولتين التي تكون في غير مصلحتها. وكتاب الاستدعاء هذا يجري بحسب الطرق المرعية. فيعنون الى رئيس الدولة اذا كان المبعوث من درجة سفير. ويعنون الى وزير الخارجية اذا كان الممثل غير المرغوب فيه من درجة قائم بأعمال. وعند وصول الكتاب الخاص بالاستدعاء يقدمه رئيس البعثة بدوره الى رئيس الدولة المعتمد لديها اشعاراً لها بالاجراء المطلوب.

والجدير بالذكر ان انتهاء عمل الممثل بهذه الطريقة لايختلف شكلاً من حيث الاجراءات المألوفة، الا انه يختلف موضوعاً. فالطلب، طلب الاستدعاء، لم يأتِ بناء على النقل او الترقية او الاحالة على التقاعد وغيرها من الطرق الاعتيادية المألوفة. وإنما

اتى بسبب وجود تذمر بين شخص الممثل والدولة المضيفة. اي ان هناك حالة غير مألوفة، حالة استثنائية او بعبارة اصح علاقات غير اعتيادية.

ولهذا السبب يعتبر تذمر الدولة المعتمد لديها والاجراء الذي تتخذ بسبب التذمر هذا، حالة غير طبيعية او استثنائية. على ان الطريقة هذه وان كانت استثنائية الا انها لاتكون قوية في شدتها لأن الحالة يمكن حلها بتبديل شخص الدبلوماسي. وان العلاقات بين الدولتين لاتقطع بأي حال من الاحوال.

ثمة نقطة جديرة بالاشارة وهي ان الحكومة المعتمد لديها لابد وان تمنح الممثل الدبلوماسي فترة لاتقل عن اسبوع للمغادرة. الا اذا كانت الامور فيها حساسية او انها غير طبيعية فأنها تقيده بأربعة وعشرين ساعة. وتأييداً لما تقدم فأن اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ تشير في مادتها الـ (٩) بفقرتها (أ) الى انه : ((يحق للدولة المستقبلة ان تخطر الدولة الموفدة في اي وقت كان وبدون ان تبرر قرارها، بأن رئيس البعثة او اي عضو من اعضائها شخص غير مرغوب فيه، او ان اي عضو آخر من هيئة البعثة شخص غير مقبول . اما الفقرة (ب) من المادة نفسها : اذا رفضت الدولة الموفدة تنفيذ الالتزامات التي تقع على عاتقها بموجب الفقرة الاولى من هذه المادة، او لم تنفذها خلال المهلة المعقولة، فيحق للدولة المستقبلة ان ترفض الاعتراف بالشخص المعني بصفة العضوية في تلك البعثة)).

والحقيقة ان جل ما يسببه الايعاز من قبل الدولة المضيفة استدعاء المبعوث للدولة الموفدة هو جو معكر بين الدولتين، ولكن هذا الجو المعكر لايؤثر تأثيراً كبيراً على العلاقات الدولية.

وحين يكون موقف الممثل الدبلوماسي بالنسبة للدولة المضيفة موقفاً لاتستطيع فيه الانتظار ومفاتحة حكومته، كأن يثبت لها تدخل الممثل في الشؤون الداخلية للقطر، او انه يقوم بأعمال تجسس او تخريب سياسي، فإنها قد تتخذ قراراً اكثر شدة من الحالة السابقة. ذلك انها لاتطلب استدعاءه في هذه الحالة، وانما يلقى القبض عليه وتأمره بمغادرة بلادها حالاً او في خلال ساعات تحددها له وتطلب منه في خلالها ترك القطر. ومن الشواهد على هذه الحالة اشتراك السفير البريطاني في اسبانيا عام ١٩٤٨ حين حدوث ثورة فيها، اشتراكه في التحريض على الثورة. فما كان من الحكومة الاسبانية الا ان امرت بطرده وامرته بمغادرة بلادها حالاً. ومن الشواهد الاخرى، حادثة السفير البريطاني لدى حكومة الولايات المتحدة الامريكية عام ١٨٨٨، الذي اعطى تصريحاً بشأن احد المرشحين لرئاسة الجمهورية، فأعتبرت حكومة الولايات المتحدة ذلك تدخلاً في شؤونها الداخلية، وأمرته بناء على ذلك مغادرة القطر. والاحدث من هذا قضية سفير امريكا المستر جورج كنن George Kennan لدى الاتحاد السوفيتي الذي ألقى محاضرة عام ١٩٥٢

اثناء زيارته لبرلين انتقد فيها معاملة الاتحاد السوفيتي للمبعوثين الدبلوماسيين الاجانب. وعلى اثر ذلك اعتبرت الحكومة السوفيتية عمل السفير الامريكي طعناً بها فاتخذت قراراً يلزم السفير المذكور بمغادرة موسكو.

ويعتبر مثل هذا الاجراء من قبل الدولة المضيفة، عملاً يسيء الى العلاقات القائمة بين الدولتين. (١)

وقد يأخذ انتهاء المهمة الدبلوماسية بالطرق الاستثنائية قالباً آخر. ذلك ان الدولة المضيفة تبدي تذمراً لا من شخص الممثل الدبلوماسي في هذه الحالة بل من دولة الممثل الدبلوماسي ,وقد يكون هذا التذمر على اكثر من شكل واحد. فأحدى هذه الاشكال تذمر الدولة من تغيير الحكم بطرق غير دستورية كأن يحدث انقلاب او ثورة شعبية عامة في احدى الدولتين، وفي هذه الحالة يتحتم على الممثل تقديم اوراق اعتماد جديدة لحكومة الانقلاب او الثورة ويحتاج الأمر لذلك الى اعتراف الدولة الاخرى بالنظام الجديد. وفي خلال مدة عدم الاعتراف يبقي الممثل الدبلوماسي متمتعاً بنفس الحصانات الدبلوماسية. وقد لاتعترف الدولة بنظام الحكم الجديد وتبقى معترفة بالنظام القديم والمبعوث الممثل له. وعندها لاتؤسس اية علاقات دبلوماسية جديدة. ففي سنة ١٩٠٣ حدث في صربيا انقلاب اطاح بالعائلة المالكة فأستدعى الامر الى ان تقطع بريطانيا علاقاتها مع صربيا.

ومن الحالات الاستثنائية التي تنتهي فيها مهمة المبعوث الدبلوماسي حالة فناء احدى الدولتين: اما الدولة الموفدة او الدولة المستقبلة. ويتم ذلك عادة بضم دولة لدولة اخرى لها. وفناء الدولة معناه زوالها من عالم الوجود وسحب الدول الاخرى ممثليها من قطرها. ومن المشاكل التي قد تحدث بين الدول في هذه الحالة هي ان الدولة الموفدة قد لاتعترف بالتغيير الجديد وعندها تبقى بعثتها الدبلوماسية ممثلة لها حتى وان انتقل مقر الحكومة الى مكان او قطر آخر.

وتنسحب هذه الحالة، حالة الزوال او الفناء حين تندمج الدولتين بوحدة، ومعنى ذلك ان مهمة ممثليها قد انتهت وبحيث يصار الى قيام كيان دولة موحدة جديدة لها تمثيلها الجديد وكيانها واقليمها الجديد.

ومن الاشكال الاخرى للأحوال الاستثنائية في انهاء المهمة الدبلوماسية هو قيام احدى الدولتين اللتين تتبادلان التمثيل الدبلوماسي بعمل تشعر منه انه عمل عدائي. ويترتب على ان تتهدد مصالح هذه الدولة التي تشعر انها المعتدى على حقوقها او كرامتها او مصالحها. وحينئذ تبادر بقطع العلاقات الدبلوماسية التي تؤدي بدورها الى انهاء المهمة الدبلوماسية.

ومن الامثلة على ذلك مواقف فرنسا العدائية تجاه حرية الجزائر في تقرير مصيرها مما خلق جواً خطراً يهدد السلام في الوطن العربي خاصة والسلام العالمي عامة. وبناء على تكرار اعمال

العداء من قبل فرنسا طوال خمسة سنوات فقد ادى الأمر بالجمهورية العراقية وجمهورية مصر العربية قطع العلاقات مع فرنسا وسحبا بموجب ذلك القرار بعثة كل منهما الدبلوماسية. كما فعلت الدول العربية عام ١٩٥٦ الى قطع علاقاتها الدبلوماسية مع كل من فرنسا وبريطانيا اثر اشتراكهما في العدوان على مصر، ومن الامثلة الاخرى على ذلك ايضاً قطع بريطانيا علاقاتها مع المكسيك عام ١٩٣٠ - ١٩٤١ بناء على تأميم حكومة المكسيك النفط في بلادها والتي كانت قبل ذلك تدار من قبل الشركات الانكليزية. وفي عام ١٩٧٦ قطعت الجمهورية العراقية علاقاتها الدبلوماسية مع المملكة المتحدة بناء على قيامها بالتدخل في الشؤون الداخلية والذي اعتبر من قبلها عملاً عدوانياً.

هذا وان قطع العلاقات الدبلوماسية لايترتب عليه الغاء المعاهدات والاتفاقيات الثنائية او الثقافية اذ تبقى سارية المفعول بصورة اعتيادية.

ان حالة قطع العلاقات الاستثنائية تفرض على الطرفين ان يلجأ كل منهما الى دولة ثالثة لرعاية مصالحها. وكثيراً ما تنشأ الدولة مكتباً لرعاية مصالحها تحت علم واشراف الدولة الثالثة المكلفة.

ومن اقوى الاشكال الاستثنائية في انتهاء المهمة الدبلوماسية شدة، هي حالة قيام حرب بين الدولتين. هذا وان مجرد اعلان الحرب بين دولتين معناه ان دور العلاقات السلمية قد انتهى وحل

محله علاقات حرب تقرر نوعيتها نتائج تلك الحرب. وما يجب معرفته هو ان الحصانة الدبلوماسية للمبعوثين الدبلوماسيين الباقين تظل مستمرة وتحافظ عليها الدول عادة.

من كل ماتقدم يمكن ان نستنتج ما يلي:

اولاً - ان انتهاء المهام الدبلوماسية سواء أكان بطرق اعتيادية او بطرق استثنائية وكذلك قطع العلاقات الدبلوماسية هي اعمال داخلية من اختصاص الدولة وسيادتها ولايوجد للقانون الدولي اي الزام تفصيلي على الدولة من هذه الناحية لتحديد سلوكها.

ثانياً- ان قطع العلاقات لايؤثر من الناحية القانونية على رعايا الدولتين اللتين قطعتا العلاقات الدبلوماسية بينهما.

ثالثاً- لايؤثر انتهاء اعمال البعثة الدبلوماسية او قطع العلاقات الدبلوماسية على المعاهدات والاتفاقات القائمة بين الدولتين.

هوامش الفصل الثامن والعشرون

(١) انظر Potter, مصدر سبق ذكره، ص (٨٨).

الملاحـــق

اتفاقية فينا وبروتوكول اكس لاشابيل
(للأصناف الدبلوماسية)

المصادق عليها في ١٩ آذار (مارس) ١٨١٥ و ٢١ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٨١٨

(١) اتفاقية فينا (١٩ آذار (مارس) ١٨١٥

نظام بخصوص المراتب بين الممثلين الدبلوماسيين.

رغبة في تحاشي الارتباكات والمجادلات التي حدثت غالباً والتي يمكن ان تحدث ايضاً من ادعاء الاسبقية بين مختلف الممثلين الدبلوماسيين. فأن السفراء فوق العادة المطلقي الصلاحية للدول الموقعة على معاهدة باريس قد وافقوا على المواد التالية وهم يعتقدون بأنه يجب دعوة ممثلي بقية الدول الملكية لأتباع هذا النظام نفسه:

المادة الاولى :

يقسم الموظفون الدبلوماسيون الى ثلاثة اصناف:

(١) صنف السفراء وسفراء البابا وممثليه.

(٢) صنف الموفدين (وزراء او غيرهم المعتمدين لدى الملوك)

(٣) صنف القائمين بالاعمال المعتمدين لدى الملوك.

المادة الثانية:

ان السفراء وسفراء البابا وممثليه هم الذين يتمتعون بصفة التمثيل فقط.

المادة الثالثة:

ان الموظفين الدبلوماسيين الموفدين بمهمة فوق العادة لايتمتعون بأية اسبقية (في درجات المراتب) بمناسبة هذا الايفاد.

المادة الرابعة:

ينظم الموظفون الدبلوماسيون درجات مراتبهم بينهم حسب اصنافهم وحسب تاريخ قدومهم رسمياً.

ان النظام الحالي لايحدث اي تغيير بخصوص ممثلي البابا.

المادة الخامسة:

تعين كل دولة نوع القيافة الواجب الظهور بها في مراسم قبول الموظفين الدبلوماسيين لكل صنف منهم.

المادة السادسة:

ان وشاج القرابة او المصاهرة بين العائلات المالكة لاتمنح اية درجة او مرتبة خاصة لموظفيهم الدبلوماسيين.

المادة السابعة:

في المعاهدات والاتفاقيات التي تتم بين دول عديدة والتي تقبل نظام التناوب، تكون القرعة القاعدة التي تقرر بين الممثلين الترتيب الذي يجب اتباعه عند التوقيع.

يسجل النظام الحالي في بروتوكول السفراء فوق العادة المطلقي الصلاحية للدول الثمانية الموقعة على معاهدة باريس في جلستها المؤرخة ١٩ مارس سنة ١٨١٥

(٢) بروتوكول اكس لاشابيل (٢١ تشرين ثاني سنة ١٨١٨)

ورغبة في تجنب المجادلات والمناقشات المزعجة التي يمكن ان تحدث في المستقبل بخصوص آداب الرسميات الدبلوماسية فأن ملحق فينا الذي نظم قضايا المراتب لم يتدارك امر تلك المجادلات، لهذا فقد تقرر بين الحكومات الملكية الخمس بأن الوزراء المقيمين والمعتمدين في بلاطات تلك الدول المالكة يشكلون بالنسبة الى مرتبتهم طبقة وسطى بين وزراء الدرجة الثانية وبين القائمين بالاعمال.

حررت في فينا في اليوم التاسع عشر من
شهر مارس (مارت) عام ١٨١٥، وبروتوكول
أكس لاشابيل في اليوم الحادي والعشرين
من تشرين الثاني (نوفمبر) عام ١٨١٨

اتفاقية هافانا حول الموظفين الدبلوماسيين

٢٠ شباط (فبراير) ١٩٢٨

المادة (١): بند عام

للدول حق التمثيل قبل الدول الاخرى بواسطة الموظفين الدبلوماسيين

القسم الاول: رؤساء البعثات

المادة (٢):

يصنف الموظفون الدبلوماسيون الى اعتياديين وفوق العادة، ان الدبلوماسيين الذين يمثلون بأستمرار حكومة دولة واحدة من قبل حكومة دولة اخرى هم الدبلوماسيون الاعتياديون.

اما الدبلوماسيون الذين يعهد اليهم بمهمة خاصة، او الذين يعتمدون لتمثيل الحكومة في المؤتمرات او الهيئات الدولية الاخرى فهم الدبلوماسيون فوق العادة.

المادة (٣):

بأستثناء قواعد الاسبقية الخاصة بالمجاملة يتمتع الموظفون، مهما كانت مراتبهم، بنفس الحقوق والامتيازات والحصانات. تعتمد

قواعد المجاملة على العرف الدبلوماسي بصورة عامة وكذلك على قوانين وانظمة البلاد التي يعتمد الموظفون-(الدبلوماسيون) لديها.

المادة (٤):

للموظفين (الدبلوماسيين) الاعتياديين، بالاضافة الى الوظائف المشار اليها في كتب اعتمادهم، المزايا التي تسبغها عليها انظمة وقرارات البلدان المذكورة. ولهم ان يتمتعوا بتلك المزايا بأسلوب لايتعارض مع قوانين البلاد التي يعتمدون لديها.

المادة (٥):

بأمكان كل دولة ان تعهد بتمثيلها لدى حكومة واحدة او اكثر الى موظف دبلوماسي واحد. وتستطيع عدة دول ان تعهد بتمثيلها لدى دولة اخرى الى موظف دبلوماسي واحد.

المادة (٦):

يستطيع الموظفون الدبلوماسيون، بتخويل من حكوماتهم وبعد موافقة الحكومة المحلية وتلبية لرجاء حكومة لايمثلها موظف (دبلوماسي) اعتيادي في تلك العاصمة، ان يأخذوا على عاتقهم الحماية الموقتة او الطارئة لمصالح تلك الحكومة.

المادة (٧):

الدولة حرة في اختيار موظفيها الدبلوماسيين غير انها لاتستطيع ان تكلف بهذه الوظائف مواطن الدولة التي ستعمل فيها البعثة دون موافقتها.

المادة (٨):

لايحق لأية دولة ان تعتمد موظفيها الدبلوماسيين لدى دولة اخرى دون اتفاق مسبق معها. ومن حق الدول ان ترفض قبول موظف (دبلوماسي) من دولة اخرى، كما وانه من حقها ان تطلب بسحبه بعد قبوله دون ان تكون ملزمة بأعطاء الاسباب لقرار من هذا النوع.

المادة (٩):

يمنح الموظفون الدبلوماسيون فوق العادة بنفس الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها الدبلوماسيون الاعتياديون.

القسم الثاني : اعضاء البعثات

المادة (١٠):

لكل بعثة من الاعضاء ما تقرره حكومتها.

المادة (١١):

حين يتغيب الموظفون الدبلوماسيون عن مقر اعمالهم او حين يتعذر عليهم القيام بتلك الاعمال، يحل محلهم موقتاً اشخاص تعينهم حكوماتهم لتلك الغاية.

القسم الثالث: واجبات الموظفين الدبلوماسيين

المادة (١٢):

لايجوز تدخل الموظفين الدبلوماسيين الاجانب في الشؤون الداخلية او السياسة الخارجية للدولة التي يمارسون فيها اعمالهم.

المادة (١٣):

يتوجه الموظفون الدبلوماسيون في مراسلاتهم الى وزير العلاقات الخارجية او كاتم سر الدولة في البلد الذي يعتمدون لديه، وتكون اتصالاتهم بالسلطات الاخرى عن طريق نفس الوزير او كاتم السر.

القسم الرابع: حصانات وامتيازات الموظفين الدبلوماسيين.

المادة (١٤):

للموظفين الدبلوماسيين حصانتهم التي تشمل اشخاصهم ومقرهم الخاص والرسمي وممتلكاتهم، يتمتع بهذه الحصانة:

(أ) جميع اصناف الموظفين الدبلوماسيين.

(ب) جميع الاعضاء الرسميين في البعثة الدبلوماسية.

(ج) افراد عائلات الاعضاء الرسميين الذين يعيشون معهم تحت سقف واحد.

(د) اوراق ومحفوظات ومراسلات البعثة.

المادة (١٥):

على الدول ان تهيأ للموظفين الدبلوماسيين جميع التسهيلات اللازمة لقيامهم بأعمالهم. خاصة ما تعلق منها بحرية الاتصال مع حكوماتهم.

المادة (١٦):

لايدخل اي مأمور قضائي او اداري، او اي موظف في الدولة التي يعتمد لديها الموظف الدبلوماسي، دار الاخير او مقر البعثة بدون موافقته.

المادة (١٧):

يلتزم الموظفون الدبلوماسيون بأن يسلموا السلطة المحلية المختصة حين تتقدم بطلب كل مجرم او متهم بجريمة عادية كان قد التجأ الى مقر البعثة.

المادة (١٨):

يعفى الموظفون الدبلوماسيون في الدولة التي يعتمدون لديها من:

١- جميع الضرائب الشخصية، وطنية او محلية.

٢- جميع ضرائب الارض بالنسبة لمقر البعثة اذا كان ملكاً لحكومتها.

٣- الرسوم الكمركية بالنسبة للأشياء المستعملة رسمياً من قبل البعثة او شخصياً من قبل الموظف الدبلوماسي او عائلته.

المادة (١٩):

يعفى الموظفون الدبلوماسيون اعفاءً كاملاً من القضاء المدني او الجزائي في الدولة التي يعتمدون لديها. ولايحق لهم ان يتنازلوا عن هذه الحصانة الا بموافقة حكومتهم، كما ولايجوز مقاضاتهم او محاكمتهم الا من قبل محاكم دولتهم نفسها.

المادة (٢٠):

تستمر الحصانة القضائية بعد انتهاء المهام الرسمية للموظفين الدبلوماسيين بالنسبة للأفعال المتصلة بممارسة هذه المهام، ولايمكن الدفع بالحصانة القضائية بالنسبة للأفعال الاخرى الاخلال اداء تلك المهام الدبلوماسية.

المادة (٢١):

للأشخاص المتمتعين بالحصانة القضائية ان يرفضوا الحضور كشهود امام المحاكم المحلية.

المادة (٢٢):

يبدأ الموظفون الدبلوماسيون بالتمتع بحصاناتهم في اللحظة التي يعبرون فيها حدود الدولة المعتمدين لديها ويعلنون عن هويتهم. تستمر الحصانات خلال الفترة التي تعطل فيها البعثة، وحتى بعد انتهائها، لفترة زمنية كافية لأنسحاب المبعوث مع بعثته.

المادة (٢٣):

يتمتع اعضاء البعثة بنفس الحصانات والامتيازات في الدول التي يمرون بها في طريقهم الى مركز وظيفتهم او الى بلادهم، وكذلك في اية دولة قد يوجدون فيها اثناء قيامهم بأعمالهم وبعد تبليغ الحكومة هناك بصفتهم الرسمية.

المادة (٢٤):

اذا توفى الموظف الدبلوماسي فأن اسرته تبقى متمتعة بالحصانة لفترة زمنية معقولة وحتى مغادرتها للبلاد.

القسم الخامس: انتهاء البعثة الدبلوماسية

المادة (٢٥):

تنتهي بعثة الموظف الدبلوماسي:

١- بالتبليغ الرسمي من حكومته الى الحكومة الاخرى بأن مهمته قد انتهت.

٢- بأنتهاء المدة الزمنية المحددة لأتمام المهمة.

٣- بحل المشكلة، اذا كانت البعثة قد كونت من اجل قضية معينة.

٤- بتسليم جواز السفر الى المبعوث من قبل الحكومة المعتمد لديها.

٥- بطلب الموظف الدبلوماسي لجواز سفره من الحكومة المعتمد لديها.

تعطى في الحالات المشار اليها اعلاه، فترة زمنية معقولة للموظف الدبلوماسي وللأعضاء الرسميين في البعثة، ولعوائلهم، كي يغادروا الدولة.

ومن واجب الحكومة التي كان المبعوث معتمداً لديها ان تتخذ من الاجراءات ما يصون سلامتهم الشخصية وممتلكاتهم خلال تلك الفترة،ولاينهى بعثة الموظفين الدبلوماسيين موت او استقالة رئيس الدولة، او تغير الحكومة او النظام السياسي في البلدين.

عصبة الامم: مجموعة المعاهدات، الجزء (١٥٥)
لسنة ١٩٣٤ - ١٩٣٥

اتفاقية امتيازات وحصانات الامم المتحدة (لعام ١٩٤٦)

لما كانت المادة (١٠٤) من ميثاق الامم المتحدة تنص على ان المنظمة تتمتع في اراضي كل من اعضائها بالاهلية الحقوقية الضرورية لها للقيام بأعمالها وتحقيق غاياتها.

ولما كانت المادة (١٠٥) من ميثاق الامم المتحدة تنص على ان المنظمة تتمتع في اراضي كل من اعضائها بالامتيازات والحصانات الضرورية لها للوصول الى اهدافها، وعلى ان ممثلي الدول، اعضاء المنظمة، وموظفي المنظمة يتمتعون ايضاً بالامتيازات والحصانات التي تقتضيها ممارستهم مهامهم لدى المنظمة بأستقلال تام.

لذلك فقد اقرت الجمعية العامة بقرارها الصادر في ١٣ شباط (فبراير) ١٩٤٦ الاتفاقية التالية وعرضتها على كل من الدول الاعضاء للأنضمام اليها.

مادة ١- الشخصية الحقوقية.

فقرة ١- لمنظمة الامم المتحدة شخصية حقوقية ولها الاهلية:

أ - للتعاقد.

ب - لشراء وبيع الاموال المنقولة وغير المنقولة.

ج - للتقاضي.

مادة ٢- الأموال، الأملاك والموجودات.

فقرة ٢- املاك وعائدات منظمة الامم المتحدة اينما وجدت وأياً كان حائزها تتمتع بالحصانة القضائية الا اذا تنازلت المنظمة عنها صراحة في حالة خاصة، على ان يفهم ان هذا التنازل لايمكن ان يمتد الى التدابير التنفيذية.

فقرة ٣- مباني المنظمة مصونة حرمتها وتعفى املاكها وممتلكاتها اينما وجدت وأياً كان حائزها من التفتيش والحجز ونزع الملكية ومن اي نوع من انواع الضغط التنفيذي، ادارياً كان ام قضائياً ام تشريعياً.

فقرة ٤- اوراق المنظمة وبصورة عامة كل الوثائق التي تملكها او التي بحوزتها، تتمتع بالحرمة اينما وجدت.

فقرة ٥- تستطيع المنظمة، دون ان تخضع لأية رقابة مالية او تنظيم او تأجيل وفاء ماليين:

أ - ان تحوز الاموال او الذهب او اي نوع من انواع القطع وان تكون لديها حسابات بأي نوع من انواع العملة.

ب - ان تنقل بحرية اموالها وذهبها وقطعها من بلد الى آخر وفي داخل البلد ذاته أياً كان، وان تستبدل القطع التي لديها بعملة اخرى.

فقرة ٦- على المنظمة، عند ممارستها الحقوق الممنوحة لها بموجب الفقرة (٥) اعلاه ان تأخذ بعين الاعتبار كل اعتراض مقدم

من قبل دولة من اعضائها اذا رأت امكانية تحقيقه بدون ان يضر ذلك بمصالحها الخاصة.

فقرة ٧- منظمة الامم المتحدة وممتلكاتها ودخلها وسائر اموالها:

أ - معفاة من كل ضريبة مباشرة، مع العلم انه ليس للمنظمة ان تطلب الاعفاء من الضرائب التي لاتزيد عن كونها اجور خدمات ذات نفع عام.

ب - معفاة من جميع الرسوم الجمركية والتدابير المانعة والمقيدة للأستيراد والتصدير فيما يتعلق بالاشياء المستوردة والمصدرة من قبل منظمة الامم المتحدة لأستعمالها الرسمي مع العلم ان الاشياء المستوردة والمعفاة على هذا الشكل لاتباع في اراضي البلاد الداخلة اليها، الا اذا قيد هذا البيع بشروط تقبلها حكومة هذه البلاد.

ج - معفاة من جميع الرسوم الجمركية ومن جميع التدابير المانعة لأستيراد وتصدير منشوراتها.

فقرة ٨- بالرغم من ان منظمة الامم المتحدة لاتطلب مبدئياً اعفائها من الضرائب غير المباشرة على الاشياء القابلة للأستهلاك ومن رسوم البيع الداخلة في ثمن الاموال المنقولة وغير المنقولة، فأن الدول الاعضاء تعمل ما في وسعها، كلما كان ذلك ممكناً، لأتخاذ التدابير الادارية اللازمة لأعادة هذه الرسوم او حسمها عندما تقوم المنظمة لأستعمالها الرسمي بمشتريات هامة تدخل ضمن اثمانها رسوم من هذا النوع.

مادة ٣- التسهيلات المتعلقة بالمواصلات:

فقرة ٩- تتمتع منظمة الامم المتحدة على اراضي كل من الدول الاعضاء فيما يتعلق بمخابراتها الرسمية بمعاملة مماثلة على الاقل لمعاملة هذه الدولة لحكومة اية دولة اخرى ولبعثتها الدبلوماسية من حيث الاسبقية والتصرفات واجور البريد والرسائل البرقية العادية والبرقيات بواسطة الراديو والتصوير البرقي والمخابرات الهاتفية، وغيرها من الاتصالات وكذلك التصرفات الصحفية من انبائها بالصحف او الاذاعة، كما ان المخابرات والمراسلات الرسمية للمنظمة لايمكن ان تخضع للرقابة.

فقرة ١٠- لمنظمة الامم المتحدة حق استعمال المخابرات الرمزية وكذلك حق استلام مراسلاتها بواسطة رسل او بحقائب تتمتع بذات الحصانة والامتيازات الخاصة بالرسل الدبلوماسيين والحقائب الدبلوماسية:

مادة ٤- ممثلو دول الاعضاء:

فقرة ١١- يتمتع ممثلو الدول الاعضاء لدى الهيئات الرئيسية والهيئات المتفرعة عن منظمة الامم المتحدة ولدى المؤتمرات المدعو اليها من قبل الامم المتحدة، اثناء قيامهم بوظائفهم واثناء اسفارهم من والى مقر الاجتماع بالحصانات والامتيازات التالية:

أ - بالحصانة من التوقيف الشخصي ومن حجز ومصادرة امتعتهم الشخصية وفيما يتعلق بالاعمال التي يقومون بها بوصفهم ممثلين

(ومن ذلك اقوالهم وكتاباتهم) بالحصانة من كل مقاضاة.

ب - بحرمة الاوراق والوثائق.

ج - بالحق في استعمال الرموز واستلام الوثائق او الرسائل بواسطة رسول خاص او بحقائب مختومة.

د - بأعفائهم واعفاء زوجاتهم من التدابير المقيدة للهجرة ومن كافة اجراءات قيد الاجانب والتزامات الخدمة الوطنية في البلاد التي يزورونها ام يمرون بها لدى قيامهم بأعمالهم.

هـ - بنفس التسهيلات التي يتمتع بها ممثلو الحكومات الاجنبية المكلفون بمهمات رسمية مؤقتة فيما يتعلق بالانظمة الخاصة بالعملة او القطع.

و - بنفس الحصانات والتسهيلات المعطاة للممثلين الدبلوماسيين فيما يتعلق بأمتعتهم الشخصية.

ز - بجميع ما يتمتع به الممثلون الدبلوماسيون من امتيازات وحصانات وتسهيلات، على ان لايتعارض ذلك مع ما سبق ذكره بأستثناء حق المطالبة بالاعفاء من الرسوم الجمركية عن الاشياء المستوردة الخارجة عن كونها امتعة شخصية، ومن الضرائب غير المباشرة على الاشياء المستوردة الخارجة عن كونها امتعة شخصية ومن الضرائب غير المباشرة على الاشياء القابلة للأستهلاك ومن الرسوم المفروضة على البيع.

فقرة ١٢- تستمر الحصانة القضائية الممنوحة لممثلي الدول الاعضاء لدى هيئات منظمة الامم الرئيسية ولدى تلك التي تتفرع

منها ولدى المؤتمرات المدعو اليها من قبل الهيئة، فيما يتعلق بالاموال والمخطوطات والاعمال الصادرة عنهم ولذلك بغية تأمين الحرية المطلقة لهم في القول والكتابة واستقلالهم التام لدى قيامهم بمهماتهم، حتى بعد انقضاء صفتهم التمثيلية للدول الاعضاء.

فقرة ١٣- في حالة توقف تطبيق ضريبة ما على شرط اقامة المكلف لاتعتبر مدة الاقامة، المدة التي يقضيها في اقليم احدى الدول الاعضاء بغية القيام بمهماتهم، ممثلو الدول الاعضاء لدى هيئات منظمة الامم المتحدة الرئيسية ولدى تلك التي تتفرع عنها ولدى المؤتمرات التي تدعو اليها المنظمة.

فقرة ١٤- ان الامتيازات والحصانات انما تمنح لممثلي الدول الاعضاء لا لصالحهم الشخصي بل بغية تأمين قيامهم بأستقلال تام بمهامهم لدى المنظمة، ولذلك ليس لكل دولة من الاعضاء الحق بل من واجبها رفع الحصانة عن ممثلها في كل الحالات التي ترى فيها ان الحصانة ستكون حائلاً دون قيام العدالة وحيث يمكن رفعها دون ان يضر ذلك بالغاية التي اعطيت من اجلها.

فقرة ١٥- لاتطبق احكام الفقرات ١١ ، ١٢ ، ١٣ على الممثل بالنسبة لسلطات الدولة التي يخضع لرؤيتها او على الممثل الذي يقوم او كان يقوم بتمثيل هذه الدولة.

فقرة ١٦- ان لفظة ((ممثلين)) تشمل جميع المندوبين والمندوبين المساعدين والمستشارين والخبراء الفنيين وسكرتيري الهيئات المنتدبة.

مادة ٥- الموظفون:

فقرة ١٧- يحدد الامين العام فيما بعد، فئات الموظفين الذين تشملهم تدابير هذه المادة والمادة (٧) ويقدم قائمة بهم الى الجمعية العامة، تبلغ بعدها الى حكومات الدول الاعضاء، كما ان اسماء الموظفين في هذه الفئات تبلغ دورياً الى حكومات الدول الاعضاء.

فقرة ١٨- يتمتع موظفو منظمة الامم المتحدة بالحقوق التالية:

أ - الحصانة القضائية فيما يتعلق بالاعمال التي يقومون بها بصفتهم الرسمية اضف الى ذلك ما يتفوهون به ويكتبونه.

ب - الاعفاء من كل ضريبة مفروضة على الرواتب والماهيات التي يتقاضونها من قبل منظمة الامم المتحدة.

ج - الاعفاء من الواجبات المتعلقة بالخدمة الوطنية.

د - عدم خضوعهم وازواجهم وافراد عائلاتهم الذين يعيشون على عاتقهم للتدابير الخاصة بتقييد الهجرة وللأجراءات المتعلقة بتسجيل الاجانب.

هـ- الامتيازات نفسها الممنوحة للموظفين الذين يعادلونهم مرتبة والتابعين للبعثات الدبلوماسية لدى الحكومة صاحبة الشأن وذلك فيما يتعلق بتسهيلات القطع.

و - التسهيلات نفسها لهم ولأزواجهم ولأفراد عائلتهم الذين يعيشون على عاتقهم التي يتمتع بها المبعوثون السياسيون اثناء الأزمات الدولية والخاصة بالترحيل الى الوطن.

ز - بأدخال آثاثهم وامتعتهم معفية من الرسوم وذلك عند اول استلام وظائفهم في البلاد صاحبة الشأن.

فقرة ١٩- ان الامين العام وجميع الامناء العاميين المساعدين، علاوة على الامتيازات والحصانات الواردة في الفقرة (١٨) يتمتعون وازواجهم واولادهم القصر بنفس الامتيازات والحصانات والتسهيلات والاعفاءات الممنوحة للمبعوثين الدبلوماسيين بموجب القانون الدولي.

فقرة ٢٠- ان الامتيازات والحصانات انما تعطي للموظفين لمصلحة الامم المتحدة وليس لمصلحتهم الشخصية، ويستطيع الامين العام بل يجب عليه رفع الحصانة عن الموظف في جميع الحالات التي يرى فيها ان هذه الحصانة تحول دون قيام العدالة، وحيث يمكن رفعها دون ان يضر ذلك بمصالح المنظمة. اما بخصوص الامين العام فلمجلس الامن حق رفع الحصانة عنه.

فقرة ٢١- تتساعد منظمة الامم المتحدة في كل وقت مع السلطات التابعة للدول الاعضاء بغية تسهيل حسن تطبيق العدالة وتأمين مراعاة انظمة الشرطة وتجنب كل سوء استعمال قد تؤدي اليه الحصانات والامتيازات والتسهيلات الواردة في هذه المادة.

المادة السادسة - الخبراء القائمون بمهمات لحساب منظمة الامم المتحدة.

فقرة ٢٢- يتمتع الخبراء او هم غير الموظفين المذكورين في

المادة الخامسة في حال قيامهم بمهمات خاصة بمنظمة الامم المتحدة وخلال مدة هذه المهمة مضافة اليها مدة السفر بالحصانات والامتيازات الضرورية للقيام بهذه المهام بأستقلال تام، وهم يتمتعون بصورة خاصة بالامتيازات والحصانات التالية:

أ - بالحصانة من التوقيف الشخصي ومن حجز ومصادرة امتعتهم الشخصية.

ب - بالحصانة من كل مقاضاة فيما يتعلق بالاعمال التي يقومون بها اثناء مهماتهم (اضف الى ذلك ما يقولون وما يحررون). وتستمر هذه الحصانة الى ما بعد انتهاء مهماتهم لحساب منظمة الامم المتحدة.

ج - بحرمة الاوراق والوثائق.

د - بالحق في استعمال الرموز واستلام الوثائق او الرسائل بواسطة رسول خاص او بحقائب مختومة في مخابراتهم مع منظمة الامم المتحدة.

هـ- بنفس التسهيلات التي يتمتع بها ممثلو الحكومات الاجنبية المكلفون بمهمات رسمية موقتة، فيما يتعلق بالانظمة الخاصة بالعملة او القطع.

و - بنفس الحصانات والتسهيلات المعطاة للممثلين الدبلوماسيين فيما يتعلق بأمتعتهم الخاصة.

فقرة ٢٣- ان الامتيازات والحصانات انما تعطي للخبراء لمصلحة الامم المتحدة وليست لمصلحتهم الخاصة ويستطيع الامين العام،

بل يجب عليه رفع الحصانة الممنوحة للخبير، في جميع الحالات التي يرى فيها ان هذه الحصانة تحول دون قيام العدالة وحيث يمكن رفعها دون ان يضر ذلك بمصالح المنظمة.

مادة ٧ - اجازات المرور الصادرة عن الامم المتحدة.

فقرة ٢٤- تستطيع منظمة الامم المتحدة منح اجازات مرور لموظفيها، تعترف بها وتقبلها سلطات الدول الاعضاء كوثيقة صالحة للسفر مع مراعاة احكام الفقرة (٢٥).

فقرة ٢٥- ان طلبات التأشير (في حال ضرورة هذا التأشير) الصادرة عن حاملي اجازات المرور هذه، والمرفقة بشهادة تثبت سفر هؤلاء الموظفين لحساب المنظمة، يجب ان ينظر فيها خلال اقصر مهلة ممكنة، فضلاً عن وجوب منح تسهيلات السفر السريع لحاملي هذه الاجازات.

فقرة ٢٦- تمنح تسهيلات مماثلة للتي ذكرت في الفقرة (٢٥) للخبراء وسائر الاشخاص الذين وان لم يحملوا اجازة مرور من منظمة الامم لديهم شهادة تثبت انهم يسافرون لحساب المنظمة.

فقرة ٢٧- ان الامين العام والامناء العامين المساعدين والمدراء، الذين يسافرون لمصلحة المنظمة والذين يحملون اجازة مرور معطاة من قبلها يتمتعون بما يتمتع به المبعوثون الدبلوماسيون من تسهيلات.

فقرة ٢٨- يمكن تطبيق احكام هذه المادة على الموظفين، من

رتب مماثلة، والذين ينتمون لمؤسسات متخصصة، اذا كانت الاتفاقات المحددة لعلاقات هذه المؤسسات، عملاً بنص المادة ٦٣ من الميثاق، حاوية لنص بهذا الشأن.

مادة ٨ - نظام تسوية المنازعات.

فقرة ٢٩- على المنظمة ان تضع انظمة ملائمة لأجل تسوية ما يلي:

أ - المنازعات في مواضيع العقود وسائر المنازعات التي تخضع للحقوق الخاصة والتي تكون المنظمة طرفاً فيها.

ب - المنازعات التي يشترك فيها موظف تابع للمنظمة يتمتع بحكم مركزه الرسمي بالحصانة، اذا لم يرفعها منه الامين العام.

فقرة ٣٠- يرفع كل خلاف في تفسير او تطبيق هذه الاتفاقية امام محكمة العدل الدولية، ما لم يتعلق الطرفان في حالة معينة، في اللجوء الى طريقة اخرى للتسوية، واذا نشأ خلاف بين هيئة الامم المتحدة من جهة وبين احدى الدول الاعضاء من جهة اخرى فيلجأ الى طلب رأي استشاري من المحكمة حول كل نقطة حقوقية قد اثيرت ويقبل رأي المحكمة من قبل الطرفين كحل فاصل للخلاف.

المادة الاخيرة:

فقرة ٣١- تعرض هذه الاتفاقية على كل من اعضاء المنظمة للأنضمام اليها.

فقرة ٣٢- يتم الانضمام بأيداع وثيقة لدى الامين العام للمنظمة تصبح بعدها الاتفاقية نافذة بالنسبة لكل عضو من تاريخ ايداعه وثيقة الانضمام.

فقرة ٣٣- يبلغ الامين العام جميع اعضاء المنظمة لدى ايداع كل وثيقة انضمام.

فقرة ٣٤- من المعلوم، انه عند ايداع وثيقة الانضمام، من قبل عضو من الاعضاء، يجب ان يكون هذا العضو في وضع يسمح له، بمقتضى قوانينه الخاصة، بتطبيق احكام هذه الاتفاقية.

فقرة ٣٥- تبقى هذه الاتفاقية سارية المفعول بين المنظمة وكل عضو اودعها وثيقة انضمامه طيلة استمرار عضويته في المنظمة، او الى ان تقر الجمعية العامة اتفاقية عامة ثانية يكون العضو المذكور طرفاً فيها.

فقرة ٣٦- بأستطاعة الامين العام ان يعقد مع عضو او عدة اعضاء اتفاقية اضافية يشغل فيها، بالنسبة لهذا العضو او لهؤلاء الاعضاء، احكام هذه الاتفاقية، وتعرض هذه الاتفاقات الاضافية في كل الاحوال على الجمعية العامة لأقرارها.

اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١)

ان الدول الاطراف في هذه الاتفاقية اذ تشير الى ان شعوب جميع البلدان قد اعترفت منذ القدم بمركز المبعوثين الدبلوماسيين.

واذ تذكر مقاصد ومبادىء ميثاق الامم المتحدة بشأن المساواة المطلقة بين الدول، وصيانة السلم والأمن الدوليين وتعزيز العلاقات الودية بين الامم.

واذ تعتقد ان عقد اتفاقية دولية للعلاقات والامتيازات والحصانات الدبلوماسية يسهم في انماء العلاقات الودية بين الامم ورغم اختلاف نظمها الدستورية والاجتماعية.

واذ تذكر ان مقصد هذه الامتيازات والحصانات ليس افادة الافراد بل ضمان الاداء الفعال لوظائف البعثات الدبلوماسية بوصفها ممثلة للدول.

واذ تؤكد ضرورة استمرار قواعد القانون الدولي العرفي في تنظيم المسائل التي لم تنظمها صراحة احكام هذه الاتفاقية قد اتفقت على ما يلي:

المادة (١)

يقصد في هذه الاتفاقية بالتعابير التالية، المدلولات المحددة لها ادناه:

(أ) يقصد بتعبير رئيس البعثة الشخص الذي تكلفه الدولة

المعتمدة بالتعرف بهذه الصفة.

(ب) يقصد بتعبير، افراد البعثة، رئيس البعثة وموظفو البعثة.

(ج) يقصد بتعبير، موظفو البعثة، الموظفون الدبلوماسيون، والموظفون الاداريون والفنيون ومستخدمو البعثة.

(د) يقصد بتعبير، الموظفون الدبلوماسيون، موظفو البعثة، ذوو الصفة الدبلوماسية.

(هـ) يقصد بتعبير، المبعوث الدبلوماسي، رئيس البعثة او احد موظفيها الدبلوماسيين.

(و) يقصد بتعبير الموظفون الاداريون والفنيون، موظفو البعثة العاملون في خدمتها الادارية والفنية.

(ز) يقصد بتعبير، الخادم الخاص، من يعمل في الخدمة المنزلية لأحد افراد البعثة ولايكون من مستخدمي الدولة المعتمدة.

(ح) يقصد بتعبير ((دار البعثة)) المباني واجزاء الابنية والاراضي الملحقة بها بغض النظر عن مالكها، المستخدمة في اغراض البعثة، بما فيها منزل رئيس البعثة.

المادة (٢)

تقام العلاقات الدبلوماسية وتنشأ البعثات الدبلوماسية الدائمة بالرضا المتبادل.

المادة (٣)

١- تتألف اهم وظائف البعثة الدبلوماسية مما يلي:

(أ) تمثيل الدولة المعتمدة في الدولة المعتمدة لديها.

(ب) حماية مصالح الدولة المعتمدة ومصالح رعاياها في الدولة المعتمد لديها، ضمن الحدود التي يقرها القانون الدولي.

(ج) التفاوض مع حكومة الدولة المعتمدة لديها.

(د) استطلاع الاحوال والتطورات في الدولة المعتمد لديها بجميع الوسائل المشروعة وتقديم التقارير اللازمة عنها الى حكومة الدولة المعتمدة.

(هـ) تعزيز العلاقات الودية بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها وانماء علاقاتها الاقتصادية والثقافية والعلمية.

٢- يحظر تفسير اي حكم من احكام هذه الاتفاقية على انه يمنع البعثة الدبلوماسية من مباشرة الوظائف القنصلية.

المادة (٤)

١- يجب على الدولة المعتمدة التأكد من قبول الدولة المعتمد لديها للشخص المزمع اعتماده رئيساً للبعثة المنشأة فيها.

٢- لاتلزم الحكومة المعتمد لديها بأبداء اسباب رفض القبول للدولة المعتمدة.

المادة (٥)

١- يجوز للدولة المعتمدة، بعد ارسالها الاعلان اللازم الى الدول المعتمد لديها المعنية، اعتماد رئيس بعثة او انتداب احد الموظفين الدبلوماسيين، حسب الحالة، لدى عدة دول، ما لم تقم احدى الدول المعتمد لديها بالاعتراض صراحة على ذلك.

٢- يجوز للدولة المعتمدة لرئيس بعثة لدى دولة او عدة دول اخرى ان تنشيء بعثة دبلوماسية برئاسة قائم بالاعمال موقت في كل دولة لايكون لرئيس البعثة فيها مقر دائم.

٣- يجوز لرئيس البعثة او لأي موظف دبلوماسي فيها تمثيل الدولة المعتمد لدى اية منظمة دولية.

المادة (٦)

يجوز لدولتين او اكثر اعتماد شخص واحد رئيس بعثة لدى دولة اخرى، ما لم تعترض الدولة المعتمد لديها على ذلك.

المادة (٧)

يجوز للدولة المعتمدة مع مراعاة احكام المواد ٥ و ٨ و ٩ و ١١ تعيين موظفي البعثة بحرية. ويجوز للدولة المعتمد لديها ان تقتضي، في حالة الملحقين العسكريين او البحريين او الجويين، موافاتها بأسمائهم مقدماً للموافقة عليها.

المادة (٨)

١- يجوز مبدئياً ان يحمل الموظفون الدبلوماسيون جنسية الدولة المعتمدة.

٢- لايجوز تعيين موظفين دبلوماسيين ممن يحملون جنسية الدولة المعتمد لديها الا برضاها، ويجوز لها سحب هذا الرضا في اي وقت.

٣- يجوز للدولة المعتمد لديها الاحتفاظ بهذا الحق بالنسبة الى مواطني دولة ثالثة لايكون في الوقت نفسه من مواطني الدولة المعتمدة.

المادة (٩)

١- يجوز للدولة المعتمد لديها، في جميع الاوقات ودون بيان اسباب قرارها ان تعلن للدولة المعتمدة ان رئيس البعثة او اي موظف دبلوماسي فيها شخص غير مرغوب فيه او ان اي موظف آخر فيها غير مقبول. وفي هذه الحالة، تقوم الدولة المعتمدة، حسب الاقتضاء اما بأستدعاء الشخص المعني او بأنهاء خدمته في البعثة، ويجوز اعلان شخص ما غير مرغوب فيه او غير مقبول، قبل وصوله الى اقليم الدولة المعتمد لديها.

٢- يجوز للدولة المعتمد لديها، ان ترفض الاعتراف بالشخص المعين فرداً في البعثة، ان رفضت الدولة المعتمدة او قصرت خلال فترة معقولة من الزمن عن الوفاء بألتزاماتها المترتبة عليها

بموجب الفقرة (١) من هذه المادة.

المادة (١٠)

١- تعلن وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها، او اية وزارة اخرى قد يتفق عليها، بما يلي :

(أ) تعيين افراد البعثة ووصولهم ومغادرتهم النهائية او انهاء خدمتهم في البعثة.

(ب) وصول اي فرد من اسرة احد افراد البعثة ومغادرته النهائية او حصول اي نقص او زيادة في عدد افراد تلك الاسرة حسب الاقتضاء.

(ج) وصول الخدم الخاصيين العاملين في خدمة الاشخاص المشار اليهم في البند (أ) من هذه الفقرة ومغادرتهم النهائية وتركهم خدمة هؤلاء الاشخاص عند الاقتضاء.

(د) تعيين وفصل الاشخاص المقيمين في الدولة المعتمد لديها كأفراد في البعثة او كخدم خاصين يحق لهم التمتع بالامتيازات والحصانات.

٢- يرسل كذلك عند الامكان - اعلان مسبق بالوصول او المغادرة النهائية.

المادة (١١)

١- يجوز للدولة المعتمد لديها، عند عدم وجود اتفاق صريح

بشأن عدد افراد البعثة، اقتضاء الاحتفاظ بعدد افراد البعثة في حدود ما تراه معقولاً وعادياً، مع مراعاة الظروف والاصول السائدة في الدولة المعتمدة لديها وحاجات البعثة المعنية.

٢- ويجوز كذلك للدولة المعتمد لديها ان ترفض، ضمن هذه الحدود وبدون تمييز، قبول اي موظفين من فئة معينة.

المادة (١٢)

لايجوز للدولة المعتمدة، بدون رضا سابق من الدولة المعتمد لديها، انشاء مكاتب تكون جزءاً من البعثة في غير الاماكن التي انشأت فيها البعثة.

المادة (١٣)

١- يعتبر رئيس البعثة متولياً وظيفته في الدولة المعتمد لديها منذ تقديم اوراق اعتماده او منذ اعلانه وصوله وتقديم صورة طبق الاصل من اوراق اعتماده الى وزارة خارجية تلك الدولة او اية وزارة اخرى قد يتفق عليها، وذلك وفقاً لما جرى عليه العمل في الدولة المذكورة مع مراعاة وحدة التطبيق.

المادة (١٤)

١- ينقسم رؤساء البعثات الى الفئات الثلاث التالية:

(أ) السفراء او القاصدون الرسوليون المعتمدون لدى رؤساء الدول ورؤساء البعثات الآخرين ذي الرتبة المماثلة.

(ب) المندوبون، والوزراء المفوضون والقاصدون الرسوليون الوكلاء المعتمدون لدى رؤساء الدول.

(ج) القائمون بالاعمال المعتمدون لدى وزارة الخارجية

٢- لايجوز التمييز بين روساء البعثات بسبب فئاتهم، الا فيما يتعلق بحق التقدم ((والاتيكيت)).

المادة (١٥)

تتفق الدول فيما بينها على الفئة التي ينتمي اليها رؤساء البعثات.

المادة (١٦)

١- يرتب تقدم رؤساء البعثات المنتمين لفئة واحدة حسب تاريخ وساعة توليهم وظائفهم بمقتضى احكام المادة (١٣).

٢- لايتأثر تقدم رئيس البعثة بأية تعديلات تتناول اوراق اعتماده ولاتستتبع تغيراً في فئته.

٣- لاتخل احكام هذه المادة بأي حل تجري عليه الدولة المعتمد لديها فيما يتعلق بتقديم مندوبي الكرسي البابوي.

المادة (١٧)

يقوم رئيس البعثة بأعلام وزارة الخارجية او اية وزارة اخرى قد

يتفق عليها بترتيب تقدم الموظفين الدبلوماسيين في البعثة.

المادة (١٨)

ترعى كل دولة اتباع اجراء واحد في استقبال رؤساء البعثات المنتمين الى فئة واحدة.

المادة (١٩)

١- تستند رئاسة البعثة موقتاً الى قائم بالاعمال موقت، اذا شغر منصب رئيس البعثة او تعذر على رئيس البعثة مباشرة وظائفه، ويقوم رئيس البعثة او وزارة خارجية الدولة المعتمدة ان تعذر عليه ذلك بأعلام وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها او اية وزارة اخرى قد يتفق عليها بأسم القائم بالاعمال المؤقت.

٢- ويجوز للدولة المعتمدة، عند عدم وجود اي موظف دبلوماسي لبعثتها في الدولة المعتمد لديها، ان تعين برضا هذه الدولة، احد الموظفين الاداريين والفنيين لتولي الشؤون الادارية الجارية للبعثة.

المادة (٢٠)

يحق لرئيس البعثة رفع علم الدولة المعتمدة وشعارها على دار البعثة بما فيها منزل رئيس البعثة، وعلى وسائل نقله.

المادة (٢١)

١- يجب على الدولة المعتمد لديها اما ان تيسر، وفق قوانينها، اقتناء الدار اللازمة في اقليمها للدولة المعتمدة، او ان تساعدها على الحصول عليها بأية طريقة اخرى.

٢- ويجب عليها كذلك ان تساعد البعثات عند الاقتضاء على الحصول على المساكن اللائقة لأفرادها.

المادة (٢٢)

١- تكون حرمة دار البعثة مصونة. ولايجوز لمأموري الدولة المعتمد لديها دخولها الا برضاء رئيس البعثة.

٢- يترتب على الدولة المعتمد لديها التزام خاص بأتخاذ جميع التدابير المناسبة لحماية دار البعثة من اي اقتحام او ضرر ومنع اي اخلال بأمن البعثة او مساس بكرامتها.

٣- تعفى دار البعثة وآثاثها واموالها الاخرى الموجودة فيها ووسائل النقل التابعة لها من اجراءات التفتيش او الاستيلاء او الحجز او التنفيذ.

المادة (٢٣)

١- تعفى الدولة المعتمدة رئيس البعثة من جميع الرسوم والضرائب القومية والاقليمية والبلدية، المتعلقة بالاماكن الخاصة

بالبعثة المملوكة او المستأجرة، على ان لاتكون ضرائب او رسوم ناجمة عن تأدية خدمات معينة.

٢- لايسري الاعفاء المنصوص عليه في هذه المادة على تلك الرسوم والضرائب الواجبة، بموجب قوانين الدولة المعتمد لديها على المتعاقدين مع الدولة المعتمدة او مع رئيس البعثة.

المادة (٢٤)

تكون حرمة محفوظات البعثة ووثائقها مصونة دائماً أياً كان مكانها.

المادة (٢٥)

تقوم الدولة المعتمد لديها بتقديم جميع التسهيلات اللازمة لمباشرة وظائف البعثة.

المادة (٢٦)

تكفل الدولة المعتمد لديها حرية الانتقال والسفر في اقليمها لجميع افراد البعثة، مع عدم الاخلال بقوانينها وأنظمتها المتعلقة بالمناطق المحظورة او المنظم دخولها لأسباب تتعلق بالأمن القومي.

المادة (٢٧)

١- تجيز الدولة المعتمد لديها للبعثة حرية الاتصال لجميع الاغراض الرسمية وتصون الحرية. ويجوز للبعثة، عند اتصالها بحكومة الدولة المعتمدة وبعثاتها وقنصلياتها الاخرى، اينما وجدت، ان تستخدم جميع الوسائل المناسبة، بما في ذلك الرسائل الدبلوماسية المرسلة بالرموز او الشفرة، ولايجوز، مع ذلك، للبعثة تركيب او استخدام جهاز ارسال لاسلكي الا برضا الدولة المعتمد لديها.

٢- تكون حرمة المراسلات الرسمية للبعثة مصونة. ويقصد بالمراسلات الرسمية جميع المراسلات المتعلقة بالبعثة ووظائفها.

٣- لايجوز فتح الحقيبة الدبلوماسية او حجزها.

٤- يجب ان تحمل الطرود التي تتألف منها الحقيبة الدبلوماسية علامات خارجية ظاهرة تبين طبيعتها ولايجوز ان تحتوي الا على الوثائق الدبلوماسية والمواد المعدة للأستعمال الرسمي.

٥- تقوم الدولة المعتمد لديها بحماية الرسول الدبلوماسي اثناء قيامه بوظيفته، على ان يكون مزوداً بوثيقة رسمية تبين مركزه وعدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة الدبلوماسية، ويتمتع شخصه بالحصانة ولايجوز اخضاعه لأية صورة من صور القبض او الاعتقال.

٦- يجوز للدولة المعتمدة او للبعثة تعيين رسول دبلوماسي خاص، تسري في هذه الحالة ايضاً احكام الفقرة (٥) من المادة، وينتهي سريان الحصانة المذكورة فيها بقيام مثل هذا الرسول

بتسليم الحقيبة الدبلوماسية الموجودة في عهدته الى المرسل اليه.

٧- ويجوز ان يعهد بالحقيبة الدبلوماسية الى ربان احدى الطائرات التجارية المقرر هبوطها في احدى موانيء الدخول المباحة. ويجب تزويد هذا الربان بوثيقة رسمية تبين عدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة الدبلوماسية، ولكنه لايعتبر رسولاً دبلوماسياً ويجوز للبعثة ايفاد احد افرادها لتسلم الحقيبة الدبلوماسية من ربان الطائرة بصورة حرة مباشرة.

المادة (٢٨)

تعفى الرسوم والمصاريف التي تتقاضاها البعثة اثناء قيامها بواجباتها الرسمية من جميع الرسوم والضرائب.

المادة (٢٩)

تكون حرمة شخص المبعوث الدبلوماسي مصونة. ولايجوز اخضاعه لأية صورة من صور القبض او الاعتقال. ويجب على الدولة المعتمد لديها معاملته بالاحترام اللائق واتخاذ جميع التدابير المناسبة لمنع اي اعتداء على شخصه او حريته او كرامته.

المادة (٣٠)

١- يتمتع المنزل الخاص الذي يقطنه المبعوث الدبلوماسي بذات الحصانة والحماية اللتين تتمتع بهما دار البعثة.

٢- تتمتع كذلك بالحصانة اوراقه ومراسلاته : كما تتمتع بها امواله مع عدم الاخلال بأحكام الفقرة ٣ من المادة ٣١ .

المادة (٣١)

١- يتمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانة القضائية فيما يتعلق بالقضاء الجنائي للدولة المعتمد لديها. وكذلك فيما يتعلق بقضائها المدني والاداري الا في الحالات الآتية:

(أ) الدعاوي العينية المتعلقة بالاموال العقارية الخاصة الكائنة في اقليم الدولة المعتمد لديها، ما لم تكن حيازته لها بالنيابة عن الدولة المعتمدة لأستخدامه في اغراض البعثة.

(ب) الدعاوي المتعلقة بشؤون الارث والتركات والتي يدخل فيها بوصفه منفذاً او مديراً او وريثاً او موصى له، وذلك بالاصالة عن نفسه لا بالنيابة عن الدولة المعتمدة.

(ج) الدعاوي المتعلقة بأي نشاط مهني او تجاري يمارسه في الدولة المعتمد لديها خارج وظائفه الرسمية.

٢- يتمتع المبعوث الدبلوماسي بالاعفاء من اداء الشهادة.

٣- لايجوز اتخاذ اية اجراءات تنفيذية ازاء المبعوث الدبلوماسي الا في الحالات المنصوص عليها في البنود (أ) و (ب) و (ج) من الفقرة (١) من هذه المادة، ويشترط امكان اتخاذ تلك الاجراءات دون المساس بحرمة شخصه او منزله.

المادة (٣٢)

١- يجوز للدولة المعتمدة ان تتنازل عن الحصانة القضائية التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون والاشخاص المتمتعون بها بموجب المادة ٣٧ .

٢- يكون التنازل صريحاً في جميع الاحوال.

٣- لايحق للمبعوث الدبلوماسي او للشخص المتمتع بالحصانة القضائية بموجب المادة ٣٧ ، ان اقام اية دعوى الاحتجاج بالحصانة القضائية بالنسبة الى اي طلب عارض يتصل مباشرة بالطلب الاصلي.

٤- ان التنازل عن الحصانة القضائية بالنسبة الى اية دعوى مدنية او ادارية لاينطوي على اي تنازل عن الحصانة بالنسبة الى تنفيذ الحكم بل لابد في هذه الحالة الاخيرة من تنازل مستقل.

المادة (٣٣)

١- يعفى المبعوث الدبلوماسي، بالنسبة الى الخدمات المقدمة الى الدولة المعتمدة، من احكام الضمان الاجتماعي التي قد تكون نافذة في الدولة المعتمد لديها، وذلك مع عدم الاخلال بأحكام الفقرة ٣ من هذه المادة.

٢- كذلك يسري الاعفاء المنصوص عليه في الفقرة (١) من هذه المادة على الخدم الخاصين العاملين في خدمة المبعوث الدبلوماسي وحده.

(أ)- ان لم يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها او من المقيمين فيها اقامة دائمية.

(ب)- وكانوا خاضعين لأحكام الضمان الاجتماعي التي قد تكون نافذة في الدولة المعتمدة او في اية دولة اخرى.

٣- يجب على المبعوث الدبلوماسي الذي يستخدم اشخاصاً لايسري عليهم الاعفاء المنصوص عليه في الفقرة ٢ من هذه المادة، ان يراعى الالتزامات التي تفرضها احكام الضمان الاجتماعي على ارباب الاعمال.

٤- لايمنع الاعفاء المنصوص عليه في الفقرتين ١ و ٢ من هذه المادة من الاشتراك الاختياري في نظام الضمان الاجتماعي الساري في الدولة المعتمد لديها ان اجازت مثل هذا الاشتراك.

٥- لاتخل احكام هذه المادة بأتفاقية الضمان الاجتماعي الثنائية او المتعددة الاطراف القائمة ولاتحول دون عقد مثلها في المستقبل.

المادة (٣٤)

يعفى المبعوث الدبلوماسي من جميع الرسوم والضرائب الشخصية او العينية او القومية او الاقليمية او البلدية، بأستثناء ما يلي:

(أ) الضرائب غير المباشرة التي تدخل امثالها عادة في ثمن الاموال او الخدمات

(ب) الرسوم والضرائب المفروضة على الاموال العقارية الخاصة الكائنة في اقليم الدولة المعتمد لديها، ما لم تكن في حيازته بالنيابة عن الدولة المعتمدة لأستخدامها في اغراض البعثة.

(ج) الضرائب التي تفرضها الدولة المعتمد لديها على التركات، مع عدم الاخلال بأحكام الفقرة ٤ من المادة ٣٩ .

(د) الرسوم والضرائب المفروضة على الدخل الخاص الناشيء في الدولة المعتمد لديها والضرائب المفروضة على رؤوس الاموال المستثمرة في المشروعات التجارية القائمة في تلك الدولة.

(هـ) المصاريف المفروضة مقابل خدمات معينة.

(و) رسوم التسجيل والتوثيق والرهن العقاري والدمغة والرسوم القضائية بالنسبة الى الاموال العقارية، وذلك مع عدم الاخلال بأحكام المادة (٢٣).

المادة (٣٥)

تقوم الدولة المعتمد لديها بأعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من جميع انواع الخدمات الشخصية والعامة، ومن الالتزامات والاعباء العسكرية كالخضوع لتدابير الاستيلاء وتقديم التبرعات وتوفير السكن.

المادة (٣٦)

١- تقوم الدولة المعتمد لديها، وفقاً لما تسنه من قوانين وانظمة، بالسماح بدخول المواد الآتية واعفائها من جميع الرسوم الكمركية والضرائب والتكاليف الاخرى غير تكاليف التخزين والنقل والخدمات المماثلة.

(أ)- المواد المعدة لأستعمال البعثة الرسمي.

(ب)- المواد المعدة للأستعمال الخاص للمبعوث الدبلوماسي او لأفراد اسرته من اهل بيته، بما في ذلك المواد المعدة لأستقراره.

٢- تعفى الامتعة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي من التفتيش، ما لم توجد اسباب تدعو الى الافتراض بأنها تحتوي مواد لاتشملها الاعفاءات المنصوص عليها في (١) من هذه المادة، او مواد يحظر القانون استيرادها او تصديرها، او مواد تخضع لأنظمة الحجر الصحي في الدولة المعتمد لديها. ولايجوز اجراء التفتيش الا بحضور المبعوث الدبلوماسي او ممثله المفوض.

المادة (٣٧)

١- يتمتع افراد اسرة المبعوث الدبلوماسي من اهل بيته، ان لم يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها، بالامتيازات والحصانات المنصوص عليها في المواد ٢٩ - ٣٦ .

٢- يتمتع موظفو البعثة الاداريون والفنيون، وكذلك افراد اسرهم من اهل بيتهم، ان لم يكونوا من مواطني الدولة المعتمد

لديها او المقيمين فيها اقامة دائمة، بالامتيازات والحصانات المنصوص عليها في المواد (٢٤ - ٣٥)، شرط ان لاتمتد الحصانة المنصوص عليها في الفقرة (١) من المادة (٣١) فيما يتعلق بالقضاء المدني والاداري للدولة المعتمد لديها الى الاعمال التي يقومون بها خارج نطاق واجباتهم، ويتمتعون كذلك بالامتيازات المنصوص عليها في الفقرة (١) من المادة (٦) بالنسبة الى المواد التي يستوردونها اثناء اول استقرار لهم.

٣- يتمتع مستخدمو البعثة الذين ليسوا من مواطني الدولة المعتمد لديها او المقيمين فيها اقامة دائمة بالحصانة بالنسبة الى الاعمال التي يقومون بها اثناء ادائهم واجباتهم، وبالاعفاء من الرسوم والضرائب فيما يتعلق بالمرتبات التي يتقاضونها لقاء خدمتهم، وبالاعفاء المنصوص عليه في المادة (٣٣).

٤- يعفى الخدم الخاضعون العاملون لدى افراد البعثة، ان لم يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها او المقيمين فيها اقامة دائمة، من الرسوم والضرائب فيما يتعلق بالمرتبات التي يتقاضونها لقاء خدمتهم. ولا يتمتعون بغير ذلك من الامتيازات والحصانات الا بقدر ماتسمح به الدولة المعتمد لديها. ويجب على هذه الدولة مع ذلك ان تتحرى، في ممارسة ولايتها بالنسبة الى هؤلاء الاشخاص عدم التدخل الزائد فيما يتعلق بأداء وظائف البعثة

المادة (٣٨)

١- لايتمتع المبعوث الدبلوماسي، الذي يكون من مواطني الدولة المعتمدة لديها او المقيمين فيها اقامة دائمة، الا بالحصانة القضائية وبالحرمة الشخصية بالنسبة للأعمال الرسمية التي يقوم بها بمناسبة ممارسة وظائفه، وذلك ما لم تمنحه الدولة المعتمد لديها امتيازات وحصانات.

٢- لايتمتع موظفو البعثة الآخرون والخدم الخاصون الذين يكونون من مواطني الدولة المعتمد لديها او المقيمين فيها اقامة دائمة بالامتيازات والحصانات الا بقدر ماتسمح به الدولة المذكورة. ويجب على هذه الدولة مع ذلك ان تتحرى في ممارسة ولايتها بالنسبة الى هؤلاء الاشخاص عدم التدخل الزائد في اداء وظائف البعثة.

المادة (٣٩)

١- يجوز لصاحب الحق في الامتيازات والحصانات ان يتمتع بها منذ وصوله اقليم الدولة المعتمد لديها لتولي منصبه، او منذ اعلان تعيينه الى وزارة الخارجية او اية وزارة اخرى قد يتفق عليها، ان كان موجوداً في اقليمها.

٢- تنتهي عادة امتيازات وحصانات كل شخص انتهت مهمته، بمغادرته البلاد او بعد انقضاء فترة معقولة من الزمن تمنح له لهذا الغرض ولكنها تظل قائمة الى ذلك الوقت، حتى في حالة وجود

نزاع مسلح. وتستمر الحصانة قائمة، مع ذلك، بالنسبة الى الاعمال التي يقوم بها هذا الشخص اثناء اداء وظيفته بوصفه احد افراد البعثة.

٣- يستمر افراد اسرة المتوفى من افراد البعثة، في التمتع بالامتيازات والحصانات التي يستحقونها حتى انقضاء فترة معقولة من الزمن ممنوحة لمغادرة البلاد.

٤- تسمح الدولة المعتمد لديها ان توفي احد افراد البعثة ولم يكن من مواطنيها او المقيمين فيها اقامة دائمة، او توفى احد افراد اسرته من اهل بيته، بسحب اموال المتوفى المنقولة، بأستثناء اية اموال يكون قد اكتسبها في البلاد ويكون تصديرها محظوراً في وقت وفاته. ولايجوز استيفاء ضرائب التركات على الاموال المنقولة التي تكون موجودة في الدولة المعتمد لديها لمجرد وجود المتوفي فيها بوصفه احد افراد البعثة او احد افراد اسرته.

المادة (٤٠)

١- تقوم الدولة الثالثة المعنية بمنح الحصانة الشخصية وغيرها من الحصانات التي يقتضيها ضمان المرور او العودة لكل مبعوث دبلوماسي يحمل جوازه سمة لازمة منها ويكون ماراً بأقليمها او موجوداً فيه في طريقه الى تولي منصبه في دولة اخرى او في طريق العودة او الى بلاده ويسري ذات الحكم على اي فرد من

اسرته يكون متمتعاً بالامتيازات والحصانات ومسافراً صحبته او بمفرده للألتحاق به او للعودة الى بلاده.

٢- لايجوز للدولة الثالثة، في مثل الظروف المنصوص عليها في الفقرة (١) من هذه المادة، اعاقة مرور الموظفين الاداريين والفنيين او المتسخدمين في احدى البعثات وافراد اسرهم بأقاليمها.

٣- تقوم الدولة الثالثة بمنح جميع انواع المراسلات الرسمية المارة بأقليمها بما فيها الرسائل، المرسلة بالرموز او الشفرة، نفس الحرية والحماية الممنوحتين لها في الدولة المعتمد لديها، وكذلك تمنح الرسل الدبلوماسيين الذين تحمل جوازاتهم السمات اللازمة، والحقائب الدبلوماسية، اثناء المرور بأقاليمها، نفس الحصانة، والحماية اللتين يتعين على الدولة المعتمدة منحها.

٤- تترتب كذلك على الدولة الثالثة ذات الالتزامات المترتبة عليها بموجب الفقرات ١ و ٢ و ٣ من هذه المادة ان كانت القوة القاهرة هي التي اوجدت في اقليمها الاشخاص والمراسلات الرسمية والحقائب الدبلوماسية المنصوص عليهم او عليها في تلك الفقرات على التوالي.

المادة (٤١)

١- يجب على جميع المتمتعين بالامتيازات والحصانات مع عدم الاخلال بها، احترام قوانين الدولة المعتمد لديها وانظمتها، ويجب عليهم كذلك عدم التدخل في شؤونها الداخلية.

٢- يجب في التعامل مع الدولة المعتمد لديها بشأن الاعمال الرسمية، التي تسندها الدولة المعتمدة الى البعثة، ان يجري مع وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها او عن طريقها، او اية وزارة اخرى قد يتفق عليها.

٣- يجب الا تستخدم دار البعثة بأية طريقة تتنافى مع وظائف البعثة كما هي مبينة في هذه الاتفاقية او غيرها من قواعد القانون الدولي العام او في اية اتفاقات خاصة نافذة بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها.

المادة (٤٢)

لايجوز للمبعوث الدبلوماسي ان يمارس في الدولة المعتمد لديها اي نشاط مهني او تجاري لمصلحته الشخصية.

المادة (٤٣)

من حالات انتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي ما يلي:

(أ) اعلان الدولة المعتمدة للدولة المعتمد لديها بأنتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي.

(ب) اعلان الدولة المعتمد لديها للدولة المعتمدة برفضها وفقاً لأحكام الفقرة ٢ من المادة ٩، الاعتراف بالمبعوث الدبلوماسي فرداً في البعثة.

المادة (٤٤)

يجب على الدولة المعتمد لديها، حتى في حالة وجود نزاع مسلح، منح التسهيلات اللازمة لتمكين الاجانب المتمتعين بالامتيازات والحصانات، وتمكين افراد اسرهم أياً كانت جنسيتهم، من مغادرة اقليمها في اقرب وقت ممكن. ويجب عليها، بصفة خاصة وعند الاقتضاء، ان تضع تحت تصرفهم وسائل النقل اللازمة لنقلهم ونقل اموالهم.

المادة (٤٥)

تراعى، في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية بين دولتين او الاستدعاء الموقت او الدائم لأحدى البعثات، الاحكام التالية:

(أ) يجب على الدولة المعتمد لديها حتى في حالة وجود نزاع مسلح، احترام وحماية دار البعثة، وكذلك اموالها ومحفوظاتها.

(ب) يجوز للدولة المعتمدة ان تعهد بحراسة دار البعثة، وكذلك اموالها ومحفوظاتها، الى دولة ثالثة تقبل بها الدولة المعتمده لديها.

(ج) يجوز للدولة المعتمد ان تعهد بحماية مصالحها ومصالح مواطنيها الى دولة ثالثة تقبل بها الدولة المعتمدة لديها.

المادة (٤٦)

يجوز لأية دولة معتمدة تطلب اليها ذلك اية دولة ثالثة غير ممثلة في الدولة المعتمد لديها، ان تتولى موقتاً وبعد موافقة هذه الاخيرة

حماية مصالح تلك الدولة الثالثة وحماية موكلها.

المادة (٤٧)

١- لايجوز للدولة المعتمد لديها التميز بين الدول في تطبيق احكام هذه الاتفاقية.

٢- ولا يعتبر مع ذلك، ان هناك اي تمييز.

(أ) اذا طبقت الدولة المعتمد لديها احد احكام هذه الاتفاقية تطبيقاً ضيقاً بسبب تطبيقه الضيق على بعثتها في الدولة المعتمدة.

(ب) اذا تبادلت الدول، بمقتضى العرف او الاتفاق، معاملة افضل مما تتطلبه احكام هذه الاتفاقية.

المادة (٤٨)

تعرض هذه الاتفاقية لتوقيع جميع الدول الاعضاء في الامم المتحدة او في احدى الوكالات المتخصصة او الاطراف في النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية. وجميع الدول الاخرى التي تدعوها الجمعية العامة للأمم المتحدة الى ان تصبح طرفاً فيها وذلك حتى ٣١ تشرين الاول (اكتوبر) ١٩٦١ في وزارة الخارجية المركزية للنمسا، وبعدئذ حتى ٣١ آذار (مارس) ١٩٦٢ في مقر الامم المتحدة بنيويورك.

المادة (٤٩)

تخضع هذه الاتفاقية للتصديق، وتودع وثائق التصديق لدى الامين العام للأمم المتحدة.

المادة (٥٠)

تظل هذه الاتفاقية معروضة لأنضمام جميع الدول المنتمية الى احدى الفئات الاربع المنصوص عليها في المادة ٤٨ وتودع وثائق الانضمام لدى الامين العام للأمم المتحدة.

المادة (٥١)

١- تنفذ هذه الاتفاقية في اليوم الثلاثين من تاريخ ايداع الوثيقة الثانية والعشرين من وثائق التصديق او الانضمام لدى الامين العام للأمم المتحدة.

٢- وتنفذ هذه الاتفاقية بالنسبة الى كل دولة تصدق عليها او تنظم اليها بعد ايداع الوثيقة الثانية والعشرين من وثائق التصديق او الانضمام في اليوم الثلاثين من ايداعها وثيقة تصديقها او انضمامها.

المادة (٥٢)

ينهى الامين العام الى جميع الدول المنتمية الى احدى الفئات الاربع المنصوص عليها في المادة ٤٨ ما يلي:

(أ) التوقيعات والايداعات الحاصلة وفقاً للمواد ٤٨ ، ٤٩ و ٥٠

(ب) تاريخ نفاذ هذه الاتفاقية وفقاً للمادة (٥١).

المادة (٥٣)

يودع اصل هذه الاتفاقية، المحرر بخمس لغات رسمية متساوية هي الاسبانية والانكليزية والفرنسية والروسية والصينية، لدى الامين العام للأمم المتحدة، الذي يقوم بأرسال صورة مصدقة عنه الى جميع الدول المنتمية الى احدى الفئات الاربع المنصوص عليها في المادة ٤٨ .

واثباتاً لما تقدم قام المفوضون الواردة اسماؤهم ادناه بتوقيع هذه الاتفاقية بعد تقديم تفويضاتهم التي وجدت مستوفية للشكل حسب الاصول.

حررت في فينا في اليوم الثامن عشر من شهر نيسان (ابريل) عام الف وتسعمائة وواحد وستين (١٩٦١).

المادة الاولى

- تعاريف -

١- لأغراض هذه الاتفاقية تفسر التعابير التالية وفق ما هو مبين ادناه:

(أ)- يقصد من تعبير (مركز قنصلي) كل قنصلية عامة، او قنصلية، او نيابة قنصلية او وكالة قنصلية.

(ب)- يقصد بتعبير (دائرة قنصلية) الاراضي الممنوحة لمراكز قنصلية لممارسة المهام القنصلية فيها.

(ج)- يقصد بتعبير (الموظف القنصلي) كل شخص، بما في ذلك رئيس المركز القنصلي، يكلف بهذه الصفة بممارسة المهام القنصلية.

(د)- يقصد بتعبير (رئيس مركز قنصلي) الشخص المكلف بالعمل بهذه الصفة.

(هـ)- يقصد بتعبير (مستخدم قنصلي) كل شخص يستخدم في دوائر المركز القنصلي الادارية والفنية.

(و)- يقصد بتعبير (عضو في هيئة الخدم) كل شخص يلحق بخدمة المركز القنصلي المنزلية.

(ز)- يقصد بتعبير (عضو المركز القنصلي) الموظفون القنصليون، والمستخدمون القنصليون واعضاء هيئة الخدم.

(ح)- يقصد بتعبير (عضو في الهيئة الخاصة) الشخص المستخدم حصراً في الخدمة الخاصة لأحد اعضاء المركز

اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية (١٩٦٣)

ان الدول الاعضاء في هذه الاتفاقية:

اذ تذكر بأن العلاقات القنصلية كانت قائمة بين الشعوب منذ العصور القديمة.

مدركة اهداف ومبادىء ميثاق الامم المتحدة المتعلقة بسيادة المساواة بين الدول، وصيانة السلم والأمن الدوليين، ونمو العلاقات الودية بين الامم.

معتبرة ان مؤتمر الامم المتحدة حول العلاقات والحصانات الدبلوماسية قد تبنى اتفاقية فينا بشأن العلاقات الدبلوماسية التي فتحت للتوقيع بتاريخ ١٨ نيسان ١٩٦١ .

مقتنعة بأن اتفاقية دولية بشأن العلاقات والامتيازات والحصانات القنصلية تساهم هي ايضاً في تنشيط علاقات الصداقة بين البلدان مهما اختلفت انظمتها الدستورية والاجتماعية.

مقتنعة بأن الهدف من هذه الامتيازات والحصانات ليس لتفضيل الافراد بل لتأمين انجاز مهامهم بشكل ناجح في المراكز القنصلية بأسم دولة كل منها.

مؤكدة بأن قواعد القانون الدولي العرفي ستستمر في تنظيم القضايا التي لم تسو صراحة في احكام هذه الاتفاقية.

قد اتفقت على ما يلي:

القنصلي.

(ط)- يقصد بتعبير (المحال القنصلية) الابنية او اجزاء الابنية والاراضي التابعة، أياً كان مالكها، المستعملة لأغراض المركز القنصلي.

(ي)- يشتمل التعبير (المحفوظات القنصلية) (ارشيف) على الاوراق والوثائق والمراسلات والكتب والافلام وشرائط التسجيل وسجلات المركز القنصلي، ورسائل الشيفرة والبطاقات والآثاث المعد لصيانتها وحفظها.

٢- توجد فئتان من الموظفين القنصليين وهما: موظفو السلك القنصلي والموظفون القنصليون الفخريون، وتطبق احكام الفصل الثاني من هذه الاتفاقية على المراكز القنصلية التي يديرها موظفو السلك القنصلي، اما أحكام الفصل الثالث فتطبق على المراكز القنصلية التي يديرها موظفون قنصليون فخريون.

٣- تنظم المادة ٧١ من هذه الاتفاقية الوضع الخاص لأعضاء المراكز القنصلية الذين هم من مواطني دولة محل الاقامة او المقيمين فيها بصورة دائمة.

الباب الاول
العلاقات القنصلية بشكل عام
القسم الاول: اقامة وادارة العلاقات القنصلية

المادة الثانية

١- تتم اقامة العلاقات القنصلية بين الدول بالاتفاق المتبادل.

٢- يتضمن الاتفاق على اقامة علاقات دبلوماسية بين دولتين الموافقة على اقامة علاقات قنصلية ما لم ينص على خلاف ذلك.

٣- لايؤدي قطع العلاقات الدبلوماسية الى قطع العلاقات القنصلية حتماً وبصورة آلية.

المادة الثالثة
ممارسة المهام القنصلية

يمارس المهام القنصلية مراكز قنصلية، كما تمارسها بعثات دبلوماسية وفق احكام هذه الاتفاقية.

المادة الرابعة
انشاء مركز قنصلي

١- لايمكن انشاء مركز قنصلي في اراضي دولة الاقامة الا بموافقة هذه الدولة.

٢- يحدد مقر البعثة القنصلية، ودرجتها ودائرة اختصاصها

القنصلي من قبل الدولة الموفدة بعد موافقة دولة الاقامة (الدولة المستقبلة).

٣- لايمكن اجراء تعديلات لاحقة من قبل الدولة الموفدة على مقر ودرجة ودائرة اختصاص البعثة القنصلية الا بموافقة دولة الاقامة.

٤- تطلب ايضاً موافقة دولة الاقامة في حالة رغبة احدى القنصليات العامة او القنصليات فتح نيابة قنصلية او وكالة قنصلية في منطقة اخرى غير المنطقة التي توجد فيها.

٥- ينبغي ايضاً الحصول على موافقة دولة الاقامة الصريحة المسبقة على فتح مكتب يكون جزءاً من القنصلية القائمة خارج مقرها.

المادة الخامسة

الوظائف القنصلية

تنحصر الوظائف القنصلية فيما يلي:

أ- حماية مصالح الدولة الموفدة ومصالح رعاياها ومصالح الاشخاص الطبيعيين والمعنويين في اراضي دولة الاقامة وفي حدود نصوص القانون الدولي.

ب- تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولة الموفدة ودولة الاقامة، وتشجيع وتمتين علاقات الصداقة

بين الدولتين بأية وسيلة اخرى في اطار احكام هذه الاتفاقية.

ج- الاستعلام بكل الطرق المشروعة عن اوضاع وتطور الحياة التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية في دولة الاقامة وتقديم تقارير عن ذلك لحكومة الدولة الموفدة واعطاء المعلومات الى الاشخاص المعنيين.

د- اصدار جوازات سفر ووثائق السفر لرعايا الدولة الموفدة، ومنح السمات والوثائق اللازمة للأشخاص من الراغبين في زيارة الدولة الموفدة.

هـ- تقديم العون والمساعدة لرعايا الدولة سواء أكانوا اشخاصاً طبيعيين ام معنويين.

و- العمل بصفة كاتب العدل وبصفة ضابط الاحوال المدنية، وممارسة المهام المماثلة وبعض المهام الادارية، بقدر ماتسمح به قوانين وانظمة دولة الاقامة.

ز- رعاية مصالح رعايا الدولة الموفدة، طبيعيين كانوا اما معنويين في شؤون الارث فوق اراضي دولة الاقامة وفق قوانين وانظمة دولة الاقامة.

ح- رعاية مصالح القاصرين وناقصي الاهلية من رعايا الدولة الموفدة ولاسيما في حالة وجوب اقامة وصاية او قوامة عليهم في حدود قوانين وانظمة دولة الاقامة.

ط- تمثيل رعايا الدولة الموفدة، او اتخاذ التدابير لتأمين تمثيلهم الملائم امام المحاكم او سلطات دولة الاقامة الاخرى، من

أجل طلب اتخاذ اجراءات موقتة لصيانة حقوق هؤلاء الرعايا، حينما لايستطيعون الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم في الوقت المناسب، بسبب غيابهم او لأي سبب آخر، وذلك وفق قوانين وانظمة دولة الاقامة.

ي- تحويل الصكوك القضائية وغير القضائية، او تنفيذ الانابات القضائية وفق الاتفاقات الدولية المرعية الاجراء، او في حالة عدم وجود مثل هذه الاتفاقات بأية طريقة تتلائم مع قوانين وانظمة دولة الاقامة.

ك- ممارسة حق المراقبة والتفتيش المنصوص عنهما في قوانين وانظمة الدولة الموفدة على السفن في عرض البحار، وعلى السفن النهرية من جنسية الدولة الموفدة، وعلى الطائرات المسجلة في هذه الدولة وعلى طاقم ملاحيها.

ل- تقديم المساعدة للسفن والبواخر والطائرات المذكورة في الفقرة (ك) من هذه المادة، والى ملاحيها، وتلقي تصاريح سفر هذه البواخر والسفن وفحص اوراقها وتأشيرها دون النيل من صلاحيات سلطات دولة الاقامة، واجراء التحقيق في الحوادث الطارئة خلال الرحلة، وتسوية الخلافات الناشئة بين القبطان والضباط والبحارة من اي نوع كانت، وذلك بقدر ماتسمح به قوانين وانظمة الدولة الموفدة.

م- ممارسة كل الوظائف الاخرى التي تكلف بها البعثة القنصلية من قبل الدولة الموفدة والتي لاتحظرها قوانين وانظمة دولة

الاقامة، او التي لاتعترض عليها دولة الاقامة او المذكورة في الاتفاقات الدولية المرعية الاجراء بين الدولة الموفدة ودولة الاقامة.

المادة السادسة

ممارسة الاعمال القنصلية خارج دائرة الاختصاص القنصلي.

يجوز للموظف القنصلي، في ظروف خاصة، وبموافقة دولة الاقامة ان يمارس وظائفه خارج دائرته القنصلية.

المادة السابعة

ممارسة الاعمال القنصلية في دولة الاقامة

يجوز للدولة الموفدة بعد اخطار الدول المعنية، وما لم تعترض احدى هذه الدول على ذلك صراحة، ان تكلف بعثة قنصلية قائمة في احدى الدول، بممارسة الوظائف القنصلية في دولة اخرى.

المادة الثامنة

ممارسة الاعمال القنصلية لحساب دولة ثالثة

بعد ان يتم الابلاغ المقتضي لدولة الاقامة، وما لم تعترض هذه على ذلك، يجوز للبعثة القنصلية للدوله الموفدة، ان تمارس الوظائف القنصلية في دولة الاقامة لحساب دولة ثالثة.

المادة التاسعة

درجات رؤساء البعثات القنصلية

١- يتقسم رؤساء البعثات القنصلية الى اربع درجات هي:

أ- قناصل عامون.

ب- قناصل.

ج- نواب قنصل.

د- وكلاء قنصليون.

٢- لاتحد الفقرة الاولى من هذه المادة، بشكل من الاشكال، حقوق احد الاطراف المتعاقدة بتحديد نسبة موظفيه القنصليين من غير رؤساء البعثات القنصلية.

المادة العاشرة

تسمية وقبول رؤساء البعثات القنصلية

١- يعين رؤساء البعثات القنصلية من قبل الدولة الموفدة، ويقبلون لممارسة وظائفهم من قبل دولة الاقامة.

٢- مع مراعاة احكام هذه الاتفاقية، تحدد شروط واجراءات تعيين قبول رئيس البعثة القنصلية وفق احكام قوانين وانظمة وعادات الدولة الموفدة ودولة الاقامة.

المادة الحادية عشرة

البراءة القنصلية او ابلاغ التعيين

١- يزود رئيس البعثة القنصلية من قبل الدولة الموفدة بوثيقة على شكل كتاب (براءة قنصلية)، او بصك مماثل ينظم لكل تعيين ويثبت صفته ويشير، كقاعدة عامة، الى اسمه ولقبه وفئته ودرجته ودائرة اختصاصه القنصلي، ومركز البعثة القنصلية.

٢- ترسل الدولة الموفدة البراءة القنصلية او الصك المماثل بالطرق الدبلوماسية او بأية طريقة مناسبة اخرى الى حكومة الدولة التي سيمارس رئيس البعثة القنصلية مهام وظائفه فوق اراضيها.

٣- تقبل دولة الاقامة هذه البراءة ويجوز للدولة الموفدة ان تستبدل البراءة او الصك المماثل بأبلاغ يتضمن المعلومات المنصوص عنها في الفقرة الاولى من هذه المادة.

المادة الثانية عشرة

الاجازات القنصلية

١- يقبل رئيس البعثة القنصلية لممارسة مهام وظائفه بموجب ترخيص تمنحه دولة الاقامة يسمى (اجازة قنصلية) مهما كان شكل هذا الترخيص.

٢- لاتلزم الدولة التي ترفض منح الاجازة القنصلية بأبلاغ الدولة الموفدة اسباب رفضها.

٣- مع مراعاة المادتين ١٣ و ١٥ لايحق لرئيس البعثة القنصلية

ان يباشر مهام اعماله قبل ان يتسلم الاجازة القنصلية.

المادة الثالثة عشرة.

القبول المؤقت لرؤساء البعثات القنصلية

بأنتظار استلام الاجازة القنصلية يجوز ان يسمح لرئيس البعثة القنصلية بممارسة مهام وظيفته بصفة موقتة. وفي هذه الحالة تطبق عليه احكام هذه الاتفاقية.

المادة الرابعة عشرة

الابلاغ عن دائرة الاختصاص القنصلي الى السلطات

منذ ان يسمح لرئيس البعثة القنصلية، حتى ولو بصفة موقتة بممارسة مهام وظائفه، يترتب على دولة الاقامة ان تعلم السلطات المختصة فوراً عن دائرة الاختصاص القنصلي. وعليها ايضاً ان تسهر على اتخاذ التدابير الضرورية ليتسنى لرئيس البعثة القنصلية ان ينجز واجبات مهمته، ويستفيد من المعاملة المنصوص عنها في احكام هذه الاتفاقية.

المادة الخامسة عشرة

ممارسة وظائف رئيس البعثة القنصلية بشكل موقت

١- اذا تعذر على رئيس البعثة القنصلية ان يمارس مهام وظائفه او اذا شغر منصبه، يحق لوكيله بالنيابة ان يعمل موقتاً بصفة رئيس

البعثة القنصلية.

٢- يبلغ اسم ولقب الوكيل بالنيابة الى وزارة خارجية دولة الاقامة، او الى السلطة التي تعينها هذه الوزارة من قبل البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة او اذا لم تكن هناك بعثة دبلوماسية لهذه الدولة لدى دولة الاقامة من قبل رئيس البعثة القنصلية او اذا تعذر ذلك عليه فمن قبل اية سلطة مختصة في الدولة الموفدة. وكقاعدة عامة، يجب ان يجري هذا التبليغ مسبقاً، ويحق للدولة الاقامة ان تخضع لموافقتها امر قبول الوكيل بالنيابة لشخص لايتمتع بالصفة الدبلوماسية او القنصلية للدولة الموفدة لدى دولة الاقامة.

٣- على السلطات المختصة لدى دولة الاقامة ان تقدم مساعدتها وحمايتها الى الوكيل بالنيابة وخلال فترة ادارته لشؤون البعثة القنصلية. تطبق على الوكيل احكام هذه الاتفاقية بنفس الصفة التي يتمتع بها رئيس البعثة القنصلية نفسها. على ان دولة الاقامة غير ملزمة بأن تمنح الوكيل بالنيابة التسهيلات والامتيازات والحصانات التي يخضع التمتع بها من قبل رئيس البعثة القنصلية لشروط لاتتوفر في الوكيل بالنيابة.

٤- عندما يعين احد الموظفين الدبلوماسيين في البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة لدى دولة الاقامة وكيلاً بالنيابة من قبل الدولة الموفدة، وفق الشروط المنصوص عليها في الفقرة الاولى من هذه المادة، اذا لم تعارض دولة الاقامة في ذلك.

المادة السادسة عشرة

الاسبقية بين روساء البعثات القنصلية

١- يجري ترتيب رؤساء البعثات القنصلية، في كل درجة حسب تاريخ منح (الاجازة القنصلية).

٢- ومع ذلك ففي حالة السماح لرئيس البعثة القنصلية. قبل منحه الاجازة القنصلية بممارسة مهام اعماله بصفة موقتة، فأن تاريخ هذا السماح الموقت يحدد ترتيب الاسبقية ويحافظ على هذا الترتيب بعد منح الاجازة القنصلية.

٣- يحدد ترتيب الاسبقية بين اثنين او اكثر من رؤساء البعثات القنصلية الذين حصلوا على الاحازة القنصلية، او على الترخيص الموقت في نفس التاريخ حسب تاريخ براءاتهم او وثائقهم المماثلة او حسب تاريخ الاخطار المنصوص عنه في الفقرة الثالثة من المادة الحادية عشرة المرسل الى دولة الاقامة.

٤- يحدد ترتيب وكلاء رؤساء البعثات بالنيابة بعد جميع رؤساء البعثات القنصلية. اما فيما بينهم فيتحدد ترتيبهم حسب تاريخ استلام كل منهم مهام وظائفه كوكلاء بالنيابة، وهو التاريخ المبين في الاخطارات التي ارسلت بموجب احكام الفقرة الثانية من المادة الخامسة عشرة.

٥- اما الموظفون القنصليون الفخريون ممن هم رؤساء بعثات قنصلية فيجري ترتيب اسبقيتهم في كل درجة، بعد رؤساء البعثات

القنصلية المسلكيين، وذلك وفقاً للنظام والقواعد المبينة في الفقرات السابقة.

٦- لرؤساء البعثات القنصلية الاسبقية على الموظفين القنصليين الذين هم لايتمتعون بصفة (رئيس بعثة).

المادة السابعة عشرة

ادارة اعمال دبلوماسية من قبل موظفين قنصليين

١- اذا لم يكن للدولة الموفدة بعثة دبلوماسية في احدى الدول، ولا تمثلها فيها بعثة دبلوماسية لدولة ثالثة، فيحق للموظف القنصلي بعد موافقة دولة الاقامة، وبدون ان يؤثر ذلك على وضعه القنصلي ان يكلف القيام بأعمال دبلوماسية، ولايمنح اداء هذه الاعمال الدبلوماسية من قبل موظف قنصلي، اي حق لهذا الموظف بالتمتع بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية.

٢- يجوز للموظف القنصلي وبعد اخطار دولة الاقامة، ان يكلف بتمثيل الدولة الموفدة لدى اية منظمة دولية، ويحق لهذا الموظف، بهذه الصفة التمتع بجميع الامتيازات والحصانات التي يمنحها القانون الدولي العرفي، بأستثناء الاتفاقات الدولية للممثلين لدى منظمة دولية ما، وفيما يتعلق بأية وظيفة قنصلية قد يمارسها، فلا يحق له حصانة قضائية اكثر شمولاً من الحصانة التي يتمتع بها الموظف القنصلي بموجب هذه الاتفاقية.

المادة الثامنة عشرة

تعيين نفس الشخص موظفاً قنصلياً لدولتين او اكثر

يجوز لدولتين او اكثر، وبعد موافقة دولة الاقامة، ان تعين نفس الشخص بصفة موظف قنصلي لدى دولة الاقامة هذه.

المادة التاسعة عشرة

تعيين اعضاء الهيئة القنصلية

١- مع مراعاة احكام المواد ٢٠ و ٢٢ و ٢٣ تعين الدولة الموفدة حسب اختيارها اعضاء الهيئة القنصلية.

٢- تبلغ الدولة الموفدة دولة الاقامة اسماء وألقاب وفئات ودرجة جميع الموظفين القنصليين غير رئيس البعثة القنصلية وذلك خلال فترة مسبقة كافية ليتسنى لدولة الاقامة ان تمارس الحقوق الممنوحة لها بموجب الفقرة الثالثة من المادة ٢٣ ، اذا رغبت ذلك.

٣- يجوز للدولة الموفدة ، اذا اقتضت ذلك قوانينها وانظمتها، ان تطلب الى دولة الاقامة منح (الاجازة القنصلية) لموظف قنصلي دون ان يكون رئيساً للبعثة القنصلية.

المادة العشرون

جهاز الهيئة العامة

في حالة عدم وجود اتفاق صريح حول جهاز الهيئة القنصلية في

البعثة القنصلية، يحق لدولة الاقامة ان تفرض ان تكون هذه الهيئة في حدود النفوذ التي تعتبره معقولاً مع مراعاة الظروف والاوضاع السائدة في دائرة الاختصاص القنصلي، ومراعاة حاجات البعثة القنصلية المعنية.

المادة الحادية والعشرون

الاسبقية بين الموظفين القنصليين في بعثة قنصلية

تبلغ البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة، او في حالة عدم وجود بعثة دبلوماسية لها في دولة الاقامة، يبلغ رئيس البعثة القنصلية. لوزارة خارجية دولة الاقامة او الى السلطة التي تعينها هذه الوزارة، ترتيب الاسبقية، بين الموظفين القنصليين في البعثة القنصلية، وكل تبديل يطرأ عليه مستقبلاً.

المادة الثانية والعشرون

جنسية الموظفين القنصليين

١- يتمتع الموظفون القنصليون من حيث المبدأ، بجنسية الدولة الموفدة.

٢- لايجوز انتقاء الموظفين القنصليين من بين مواطني دولة الاقامة الا بموافقة صريحة من هذه الدولة التي يحق لها ان تسحب موافقتها هذه في اي وقت كان.

٣- يحق لدولة الاقامة ان تحتفظ لنفسها بنفس الحق فيما يتعلق

بمواطني دولة ثالثة والذين هم من غير مواطني الدولة الموفدة.

المادة الثالثة والعشرون

الشخص المعتبر غير مرغوب فيه

١- يحق لدولة الاقامة في كل لحظة، ابلاغ الدولة الموفدة بأن احد الموظفين القنصليين شخص غير مرغوب فيه او ان أياً من اعضاء الهيئة القنصلية غير مقبول، وحينئذٍ تستدعي الدولة الموفدة الشخص المعني او تنهي مهامه في هذه البعثة القنصلية، حسب مقتضى الحال.

٢- اذا رفضت الدولة الموفدة تنفيذ الالتزامات المفروضة عليها بموجب احكام الفقرة الاولى من هذه المادة، او لم تنفذها خلال مهل معقولة يحق لدولة الاقامة، حسب مقتضى الحال اما ان تسحب الاجازة القنصلية من الشخص المعنى او التوقف عن اعتباره عضواً في الهيئة القنصلية.

٣- يمكن ان يعتبر شخص عين عضواً في بعثة قنصلية، غير مقبول قبل وصوله الى اراضي دولة الاقامة، واذا سبق دخوله اليها فقبل استلام مهام عمله في البعثة القنصلية. وعلى الدولة الموفدة في هذه الحالة ان تسحب تعيينه.

٤- في الحالات المنوه بها في الفقرتين ١ و ٣ من هذه المادة لاتضطر دولة الاقامة لأبلاغ الدولة الموفدة اسباب قرارها.

المادة الرابعة والعشرون
اخطار دولة الاقامة بالتعيينات والوصول والمغادرة

١- تبلغ الى وزارة خارجية دولة الاقامة او الى السلطة التي تعينها هذه الوزارة:

أ- تعيينات اعضاء البعثة القنصلية، وتاريخ وصولهم بعد تعيينهم في البعثة القنصلية وتاريخ مغادرتهم النهائية، او انهاء مهام وظائفهم، وكل تبديل هام يطرأ على اوضاعهم خلال فترة خدمتهم في البعثة القنصلية.

ب- تاريخ الوصول والمغادرة النهائية لأي شخص من اسرة احد اعضاء البعثة القنصلية تعيش في كنفه، واذا اقتضى الامر، انتماء احد الاشخاص الى هذه الاسرة او انتهاء عضويته فيها.

ج- تاريخ وصول اعضاء الخدمة الخاصة ومغادرتهم نهائياً، واذا اقتضى الامر، تاريخ انتهاء خدمتهم بهذه الصفة.

د- استخدام وتسريح اشخاص يقيمون في دولة الاقامة كأعضاء في البعثة القنصلية او اعضاء في الخدمة الخاصة ممن تحق لهم الامتيازات والحصانات.

٢- يجب ان يكون تاريخ الوصول والمغادرة النهائية، موضوع ابلاغ مسبق كلما امكن ذلك.

القسم الثاني
انهاء الوظائف القنصلية

المادة الخامسة والعشرون
انهاء وظائف عضو في البعثة القنصلية

تنتهي مهام احد اعضاء البعثة القنصيلة، كما يلي ولاسيما :

أ- بأبلاغ الدولة الموفدة دولة الاقامة ان مهمته قد انتهت.

ب- سحب الاجازة القنصلية.

ج- ابلاغ دولة الاقامة الدولة الموفدة بأنها لم تعد تعتبر الشخص موضع البحث عضواً في الهيئة القنصلية.

المادة السادسة والعشرون
مغادرة اراضي دولة الاقامة

على دولة الاقامة، حتى في حالة النزاع المسلح، ان تمنح اعضاء البعثة القنصلية وأعضاء الخدمة الخاصة من غير رعايا دولة الاقامة وافراد اسرهم الذين يعيشون في كنفهم، مهما كانت جنسيتهم، الوقت والتسهيلات الضرورية لأعداد رحيلهم ومغادرة اراضيها خلال افضل مهلة ممكنة بعد انتهاء مهام وظائفهم، وعلى هذه الدولة ايضاً ان تضع حين الاقتضاء تحت تصرفهم وسائل النقل الضرورية لأشخاصهم واموالهم بأستثناء الاموال المكتسبة في دولة الاقامة المحظور تصديرها وقت الرحيل.

المادة السابعة والعشرون

حماية المباني والمحفوظات القنصلية ومصالح الدولة الموفدة في الظروف الاستثنائية

١- في حالة قطع العلاقات القنصلية بين دولتين:

أ- على دولة الاقامة حتى في حالة النزاع المسلح ان تحترم وتحمي المباني القنصلية واموال البعثة والمحفوظات القنصلية.

ب- يمكن للدولة الموفدة ان تعهد بحماية مصالحها ومصالح رعاياها الى دولة ثالثة تقبل بها دولة الاقامة.

٢- في حالة الاغلاق المؤقت او النهائي للبعثة القنصلية، تطبق احكام البند (أ) من الفقرة الاولى من المادة بالاضافة الى ما يلي:

أ- عندما يكون للدولة الموفدة بعثة قنصلية اخرى في اراضي دولة الاقامة يمكن إن يعهد لهذه البعثة الاخرى بحراسة مباني البعثة القنصلية التي اغلقت واموالها والمحفوظات القنصلية الموجودة فيها وبممارسة الاعمال القنصلية في دائرة اختصاص البعثة المغلقة.

ب- اذا لم يكن للدولة الموفدة بعثة دبلوماسية او بعثة قنصلية اخرى في دولة الاقامة تطبق احكام البندين (ب ، ج) من الفقرة الاولى من هذه المادة.

الباب الثاني
التسهيلات والامتيازات والحصانات العائدة للبعثة القنصلية والموظفين القنصليين المسلكيين، وباقي اعضاء البعثة القنصلية.

القسم الاول: التسهيلات والامتيازات والحصانات العائدة للبعثة القنصلية.

المادة الثامنة والعشرون
التسهيلات الممنوحة للبعثة القنصلية لممارسة نشاطها.

تمنح دولة الاقامة جميع التسهيلات لأنجاز مهام البعثة القنصلية

أ- عندما يكون للدولة الموفدة بعثة قنصلية اخرى في اراضي دولة الاقامة بالرغم من انه ليس لها بعثة دبلوماسية تمثلها لدى دولة الاقامة يمكن ان يعهد لهذه البعثة الاخرى بحراسة مباني البعثة القنصلية التي اغلقت واموالها والمحفوظات القنصلية الموجودة فيها وبممارسة الاعمال القنصلية في دائرة اختصاص البعثة المغلقة.

ب- اذا لم يمكن للدولة الموفدة بعثة دبلوماسية او بعثة قنصلية اخرى في دولة الاقامة تطبق احكام البندين (ب ، ج) من الفقرة الاولى من هذه المادة.

المادة التاسعة والعشرون
استعمال العلم والشعار الوطنيين

١- يحق للدولة الموفدة استعمال علمها الوطني وشعارها القومي في اراضي دولة الاقامة عملاً بأحكام هذه المادة.

٢- يمكن رفع علم الدولة الموفدة ووضع شعارها القومي على البناء الذي تشغله البعثة القنصلية ووسائط النقل حينما تستعمل لغايات مصلحة البعثة.

٣- تراعى في ممارسة الحق الممنوح بموجب هذه المادة احكام القوانين والانظمة والاعراف النافذة لدى دولة الاقامة.

المادة الثلاثون
السكن

١- على دولة الاقامة اما تسهيل اقتناء الابنية اللازمة للبعثة المرخصة فوق اراضيها في اطار قوانينها وانظمتها واما مساعدة الدولة الموفدة على تأمين المباني اللازمة بأية طريقة اخرى.

المادة الحادية والثلاثون
حرمة المباني القنصلية

١- للمباني القنصلية حرمة مصانة في حدود ما تنص عليه هذه المادة.

٢- لايحق لسلطات دولة الاقامة دخول اقسام المباني القنصلية

التي تستعملها البعثة القنصلية حصراً لصالح اعمالها الا بموافقة رئيس البعثة القنصلية او الشخص المعنى او رئيس البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة، علماً انه يمكن ان تعتبر موافقة رئيس البعثة القنصلية ممنوحة في حالة الحريق او الكوارث التي تقتضي اجراءات حماية فورية.

٣- مع مراعاة احكام الفقرة الثانية من هذه المادة، يقع على عاتق دولة الاقامة التزام خاص بأتخاذ جميع التدابير المناسبة لمنع اقتحام وتضرر المباني القنصلية ولمنع تعكير سلام البعثة القنصلية وامتهان كرامتها.

٤- ان المباني القنصلية ومفروشاتها وممتلكاتها ووسائل نقلها لايمكن ان تكون بشكل من الاشكال موضوع مصادرة لغايات الدفاع الوطني او الصالح العام. وفي حالة الاستيلاء الضروري لهذه الغايات، تتخذ جميع الاجراءات المناسبات لتجنب وضع العقبات امام ممارسة الاعمال القنصلية، كما يدفع للدولة الموفدة تعويض منصف كافٍ.

المادة الثانية والثلاثون

اعفاء المباني القنصلية من الرسوم المالية والبلدية

١- تعفى المباني القنصلية ومسكن رئيس البعثة القنصلية الاصيل (المسلكي) التي تمتلكها او تستأجرها الدولة الموفدة او اي شخص يعمل لحسابها من جميع الضرائب والرسوم مهما كان

نوعها، الوطنية منها والاقليمية او البلدية. ما لم تكن هذه الرسوم مجباة لقاء خدمات تقدم للدولة الموفدة.

٢- لايطبق الاعفاء المنصوص عليه في الفقرة الاولى من هذه المادة على هذه الرسوم حينما تقع بموجب قوانين وانظمة دولة الاقامة، على عاتق الشخص الذي تعاقد مع الدولة الموفدة، او مع الشخص الذي يعمل لحساب هذه الدولة.

المادة الثالثة والثلاثون

حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية

للمحفوظات والوثائق القنصلية حرمة مصانة في اي وقت كان وفي اي مكان وجدت.

المادة الرابعة والثلاثون

حرية الحركة

مع مراعاة احكام قوانينها وانظمتها المتعلقة بالمناطق التي يحرم او ينظم دخولها، لأسباب تتعلق بالأمن الوطني، تؤمن دولة الاقامة حرية التنقل والمرور في اراضيها لجميع اعضاء البعثة القنصلية.

المادة الخامسة والثلاثون
حرية المواصلات

١- تسمح دولة الاقامة وتحمي حرية مواصلات البعثة القنصلية للغايات الرسمية. وفي اتصالاتها مع الحكومة، ومع البعثات الدبلوماسية والبعثات القنصلية الاخرى للدولة الموفدة اينما وجدت، يمكن للبعثة القنصلية ان تستعمل جميع وسائل المواصلات المناسبة، بما في ذلك حاملي الحقيبة الدبلوماسية او القنصلية ولايحق لها ان تقيم وتستعمل جهاز راديو مرسل الا بموافقة دولة الاقامة.

٢- مراسلات البعثة القنصلية الرسمية مصانة، ويقصد بتعبير (المراسلات الرسمية) جميع المراسلات العائدة للبعثة القنصلية ووظائفها.

٣- لايجوز فتح او حجز الحقيبة القنصلية،على انه اذا كان لدى السلطات المختصة في دولة الاقامة اسباب جوهرية للأعتقاد بأن الحقيبة تحتوي على اشياء اخرى غير المراسلات والوثائق والاشياء المدرجة في الفقرة الرابعة من هذه المادة، يحق لهذه السلطات ان تطلب فتح الحقيبة بحضورها من قبل ممثل معتمد للدولة الموفدة، واذا اعربت سلطات الدولة الموفدة عن رفضها لهذا الطلب، تعاد الحقيبة الى مصدرها.

٤- يجب ان تحمل الطرود التي تتألف منها الحقيبة القنصلية، علامات خارجية ظاهرة تدل على طبيعتها، ولايمكن ان تحتوي الا

على المرسلات الرسمية والوثائق والاشياء المخصصة حصرياً للأستعمال الرسمي.

٥- يجب ان لايكون حامل الحقيبة القنصلية من رعايا دولة الاقامة ولا مقيماً فيها بصورة دائمة، ما لم توافق دولة الاقامة على ذلك، الا اذا كان من رعايا الدولة الموفدة. وفي ممارسة مهام وظيفته، يتمتع حامل الحقيبة بحماية دولة الاقامة، كما يتمتع بحرمة شخصه ولايمكن ان يخضع لأي شكل من اشكال التوقيف او القبض عليه.

٦- يحق للدولة الموفدة ولبعثتها الدبلوماسية او القنصلية ان تعين حاملي حقائب خاصين (Adhoc). وتطبق في هذه الحالة احكام الفقرة الخامسة من هذه المادة، مع مراعاة ان الحصانات المبينة فيها تتوقف عندما يسلم حامل الحقيبة القنصلية الى المرسل اليه.

٧- يمكن ان يعهد بالحقيبة القنصلية الى قبطان سفينة او طائرة تجارية تصل الى نقطة دخول مسموح بها. ويجب ان يحمل هذا القبطان وثيقة رسمية تبين عدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة، ولكنه لايعتبر حامل حقيبة قنصلية، ويمكن ان ترسل البعثة القنصلية احد اعضائها ليتسلم الحقيبة من يد قبطان الباخرة او الطائرة مباشرة وبكل حرية، بالأتفاق مع السلطات المحلية المختصة.

المادة السادسة والثلاثون
الاتصالات مع رعايا الدولة الموفدة

١- لتسهيل ممارسة المهام القنصلية العائدة لرعايا الدولة الموفدة:

أ- يجب ان يتمتع الموظفون القنصليون بحرية الاتصال مع رعايا الدولة الموفدة بنفس حرية الاتصال مع الموظفين القنصليين وحرية الذهاب اليهم.

ب- اذا قدم صاحب العلاقة طلباً بذلك، يترتب على السلطات المختصة في دولة الاقامة اخطار البعثة القنصلية للدولة الموفدة دون تأخير عن توقيف احد رعايا الدولة الموفدة في دائرة اختصاص البعثة القنصلية او سجنه او القبض عليه وقائياً، او توقيفه بشكل من الاشكال. وكل رسالة يوجهها الى البعثة القنصلية الشخص الموقوف او السجين او المقبوض من قبل السلطات المذكورة. وعلى هذه السلطات ان تبلغ الموقوف على الحقوق الممنوحة له بموجب هذا البند.

ج- يحق للموظفين القنصليين ان يقابلوا احد رعايا الدولة الموفدة المسجون او الموقوف احترازياً، او بأي شكل آخر، وان يتحدثوا اليه ويراسلوه، وان يؤمنوا له وكيلاً امام القضاء، كما يحق لهم ايضاً مقابلة احد رعايا الدولة الموفدة في دائرة

اختصاصهم القنصلي، او الموقوف تنفيذاً لحكم قضائي. على انه يجب عليهم ان يمتنعوا عن التدخل لصالح احد الرعايا المسجون او الموقوف احترازيا او المقبوض عليه بشكل آخر، اذا عارض المذكور بذلك صراحة.

٢- يجب ان تمارس الحقوق المدرجة في الفترة الاولى من هذه المادة في حدود قوانين وانظمة دولة الاقامة، علماً بأن هذه القوانين والانظمة يجب ان تسمح بأن تحقق كامل الاهداف التي منحت من اجلها هذه الحقوق بموجب هذه المادة.

المادة السابعة والثلاثون

المعلومات في حالة الوفاة، والوصاية، او الولاية، والغرق والحادث الجوي.

اذا توفرت لدى السلطات المختصة في دولة الاقامة، معلومات تتعلق بذلك فعليها:

أ- في حالة وفاة احد رعايا الدولة الموفدة، ان تبلغ دون تأخير، البعثة القنصلية التي حدثت الوفاة في دائرة اختصاصها.

ب- ان تبلغ البعثة القنصلية المختصة دون تأخير عن كل الحالات التي يتوجب فيها تعيين وصي، او ولي لأحد رعايا الدولة الموفدة القاصر او العاجز او الناقص الاهلية، على انه يراعى في ذلك تطبيق قوانين وانظمة دولة الاقامة فيما يتعلق بتعيين هذا الوصي او الولي.

ج- اذا غرقت احدى البواخر او السفن التي تحمل جنسية الدولة الموفدة او جنحت في بحر دولة الاقامة الاقليمي او مياهها الداخلية واذا طرأ حادث لأحدى طائرات الدولة الموفدة فوق اراضي دولة الاقامة يجب ان تبلغ ذلك الى اقرب بعثة قنصلية لمكان وقوع الحادث دون تأخير.

المادة الثامنة والثلاثون
الاتصالات بسلطات دولة الاقامة.

يحق للموظفين القنصليين خلال ممارسة اعمالهم ان يتصلوا:

أ- بالسلطات المحلية المختصة في دائرة اختصاصهم.

ب- بالسلطات المركزية المختصة في دولة الاقامة، اذا كان ذلك مسموحاً به وبقدر ما هو مسموح بموجب قوانين وانظمة وعادات دولة الاقامة او بموجب الاتفاقات الدولية في هذا الشأن.

المادة التاسعة والثلاثون
الرسوم والضرائب القنصلية

أ- يحق للبعثة القنصلية ان تتقاضى فوق اراضي دولة الاقامة الضرائب والرسوم التي تنص عليها قوانين الدولة الموفدة على الصكوك القنصلية.

ب- تعفى المبالغ المحصلة بأسم الضرائب والرسوم المنصوص عنها في الفقرة الاولى من هذه المادة والايصالات العائدة لها من

كل ضريبة او رسم في دولة الاقامة.

القسم الثاني

التسهيلات والحصانات والامتيازات العائدة للموظفين القنصليين العاملين في السلك والاعضاء الآخرين في البعثة القنصلية.

المادة الاربعون

حماية الموظفين القنصليين

على دولة الاقامة ان تعامل الموظفين القنصليين بالاحترام المستحق لهم وان تتخذ جميع الاجراءات اللازمة لمنع الاعتداء على شخصهم وحريتهم وكرامتهم.

المادة الحادية والاربعون

حرمة الموظفين القنصليين الشخصية

١- لايجوز توقيف الموظفين القنصليين او حجزهم احتياطياً الا في حالة الجرم الخطير وبموجب قرار من السلطة القنصلية المختصة.

٢- بأستثناء الحالة المنصوص عنها في الفقرة الاولى من هذه المادة لايمكّن حبس الموظفين القنصليين، كما لايجوز ان يخضعوا لأي شكل من اشكال تقييد حريتهم الشخصية الا تنفيذاً لقرار

قضائي قطعي.

٣- اذا رفعت دعوى جزائية ضد احد الموظفين القنصليين فعلى هذا الموظف ان يمثل امام السلطات المختصة. على ان الاجراءات يجب ان تتم بالاحترام المستحق للموظف القنصلي بالنظر لمركزه الرسمي، وبأستثناء الحالة المنصوص عليها في الفقرة الاولى من هذه المادة، بحيث لاتعيق بقدر الامكان، ممارسة اعمال القنصلية. وحينما يصبح ضرورياً في الظروف المدرجة في الفقرة الاولى من هذه المادة، حجز الموظف القنصلي احتياطياً يجب ان يباشر في الاجراء المتخذ في اقرب وقت ممكن.

المادة الثانية والاربعون

الابلاغ عن حالات التوقيف والحجز او الملاحقة

في حالة توقيف او حجز احد الاعضاء القنصليين احتياطياً او في حالة ملاحقته جزائياً فعلى دولة الاقامة ان تبلغ ذلك في اقرب وقت ممكن الى رئيس البعثة.. واذا كان رئيس البعثة القنصلية هو المقصود من احدى هذه الاجراءات فعلى دولة الاقامة ان تبلغ ذلك الى الدولة الموفدة بالطرق الدبلوماسية.

المادة الثالثة والاربعون
حصانة التشريع (الحصانة القضائية)

١- لايخضع الموظفون القنصليون، ولا المستخدمون القنصليون، الى السلطة القضائية والادارية في دولة الاقامة عن الاعمال التي ادوها في ممارسة الاعمال القنصلية.

٢- على ان احكام الفقرة الاولى من هذه المادة لاتطبق في حالة الدعوى المدنية:

أ- الناجمة عن عقد وقعه الموظف القنصلي او المستخدم القنصلي دون ان يكون قد تم عقده صراحة او ضمناً بأعتباره مندوب الدولة الموفدة.

ب- اذا كانت الدعوى مرفوعة للمطالبة بعطل وضرر ناجم من حادث وقع في دولة الاقامة وتسببت به سيارة او باخرة او طائرة.

المادة الرابعة والاربعون
الالتزام بأداء الشهادة

١- يجوز ان يدعى اعضاء البعثة القنصلية لأداء الشهادة خلال الاجراءات القضائية والادارية وعلى المستخدمين القنصليين واعضاء هيئة الخدمة ان يرفضوا الاجابة كشهود، الا في الحالات المنصوص عنها في الفقرة الثالثة من هذه المادة. واذا رفض الموظف القنصلي اداء الشهادة، فلايمكن ان يطبق عليه اي اجراء اكراهي او عقوبة.

٢- على السلطة التي تستدعي لأداء الشهادة ان تتجنب اعاقة الموظف القنصلي عن اداء واجبات مهمته، وبوسعها ان تسجل الشهادة في محل اقامته او في مقر البعثة القنصلية، او ان تقبل افادة خطية من قبله كلما امكن ذلك.

٣- لايجيز اعضاء البعثة القنصلية على الاداء بأفادة عن وقائع تتعلق بممارسة مهام اعمالهم وعلى ابراز المراسلات والوثائق الرسمية العائدة لها، ولهم الحق ايضاً ان يرفضوا اداء الشهادة بصفة خبراء في الحقوق الوطنية للدولة الموفدة.

المادة الخامسة والاربعون

التخلي عن الامتيازات والحصانات

١- يحق للدولة الموفدة ان تتخلى، بالنسبة لأحد اعضاء البعثة القنصلية عن الامتيازات والحصانات المنصوص عنها في المواد ٤١ و ٤٣ و ٤٤ .

٢- يجب ان يكون التخلي صريحاً مع مراعاة الفقرة الثالثة من هذه المادة ويجب ان يبلغ خطياً الى دولة الاقامة.

٣- اذا رفع الدعوى احد الموظفين القنصليين او المستخدمين القنصليين في مادة يستفيد فيها من الحصانة القضائية بموجب المادة ٤٢ فلا يقبل بالادعاء بالحصانة القضائية بالنسبة لكل دعوى فرعية ترتبط مباشرة بالدعوى الاصلية.

٤- لايعني التخلي عن الحصانة القضائية في الدعوى المدنية او الادارية انه يتضمن التخلي عن الحصانة بالنسبة لأجراءات تنفيذ الحكم، التي تستوجب تخلياً خاصاً بها.

المادة السادسة والاربعون

الاعفاء من قيود تسجيل الاجانب وترخيص الاقامة

١- يعفى الموظفون القنصليون والمستخدمون القنصليون واعضاء اسرهم الذين يعيشون في كنفهم من جميع الالتزامات المنصوص عنها بقوانين وانظمة دولة الاقامة فيما يتعلق بتسجيل الاجانب وتراخيص الاقامة.

٢- على ان احكام الفقرة الاولى من هذه المادة لاتطبق لا على المستخدم القنصلي الذي هو ليس مستخدماً دائماً للدولة الموفدة، والذي يمارس عملاً خاصاً ذا صيغة مأجورة في دولة الاقامة ولا على افراد اسرته.

المادة السابعة والاربعون

الاعفاء من تراخيص العمل

١- يعفى اعضاء البعثة القنصلية في الخدمات التي يؤدونها للدولة الموفدة، من الالتزامات التي تفرضها قوانين وانظمة دولة الاقامة العائدة لأستخدام اليد العاملة الاجنبية وبالنسبة لرخصة

العمل.

٢- يعفى من الالتزامات المبحوث عنها في الفقرة الاولى من هذه المادة اعضاء الخدمة الخاصة لدى الموظفين والمستخدمين القنصليين، اذا كانوا لايمارسون عملاً خاصاً آخر ذا اجر في دولة الاقامة.

المادة الثامنة والاربعون

الاعفاء من نظام التأمين الاجتماعي

١- مع مراعاة احكام الفقرة الثالثة من هذه المادة، يعفى اعضاء البعثة القنصلية فيما يتعلق بالخدمات التي يؤدونها للدولة الموفدة، واعضاء اسرهم الذين يعيشون في كنفهم، من احكام التأمين الاجتماعي التي يمكن ان تكون نافذة في دولة الاقامة.

٢- ينطبق الاعفاء المدرج في الفقرة الاولى من هذه المادة على اعضاء الخدمة الخاصة الذين يقومون حصراً على خدمة اعضاء البعثة القنصلية شريطة :

أ- ان لايكونوا من رعايا دولة الاقامة، او ان لايكون فيها محل اقامتهم الدائم.

ب- ان يكونوا خاضعين لأحكام التأمين الاجتماعي النافذة في الدولة الموفدة او في دولة ثالثة.

٣- على اعضاء البعثة القنصلية الذين يستخدمون لخدمتهم

اشخاصاً لاينطبق عليهم الاعفاء المنصوص عنه في الفقرة الثانية من هذه المادة، ان يتقيدوا بالالتزامات التي تفرضها احكام التأمين الاجتماعي في دولة الاقامة على رب العمل.

٤- لايمنع الاعفاء المنصوص عنه في الفقرتين ١ و ٢ من هذه المادة من الاشتراك الطوعي بنظام التأمين الاجتماعي لدولة الاقامة بالقدر الذي تقبل به هذه الدولة.

المادة التاسعة والاربعون

الاعفاء من الضرائب الاميرية

١- يعفى الموظفون القنصليون، والمستخدمون القنصليون وافراد اسرهم الذين يعيشون في كنفهم، من جميع الضرائب والرسوم الشخصية والعينية الوطنية والاقليمية والبلدية بأستثناء:

أ- الضرائب غير المباشرة التي يكون من طبيعتها ان تدمج في اسعار البضائع او الخدمات.

ب- الضرائب والرسوم المفروضة على الاموال غير المنقولة الخاصة، الواقعة في اراضي دولة الاقامة مع مراعاة احكام المادة الثانية والثلاثين.

ج- من ضريبة الارث ونقل الملكية التي تجبيها دولة الاقامة مع مراعاة احكام الفقرة (ب) من المادة ٥١.

د- الضرائب والرسوم المفروضة على الدخل الخاص بما في ذلك ربح رأس المال التابع في اراضي دولة الاقامة والضرائب

المفروضة على رأس المال والمقتطعة من التوظيفات الجارية في مشاريع تجارية او مالية تقع في اراضي دولة الاقامة.

هـ- الضرائب والرسوم المجباة لقاء تقديم خدمات خاصة.

و- رسوم التسجيل والرسوم القضائية ورسوم الرهن، والطابع مع مراعاة احكام المادة الثانية والثلاثين.

٢- يعفى اعضاء الخدمة الشخصية من الضرائب والرسوم المفروضة على الاجور التي يتقاضونها عن خدماتهم.

٣- على اعضاء البعثة القنصلية الذين يستخدمون اشخاصاً لاتعفى اجورهم ورواتبهم من ضريبة الدخل في دولة الاقامة، ان يحترموا الالتزامات التي تفرضها قوانين وانظمة دولة الاقامة على ارباب العمل فيما يتعلق بجباية ضريبة الدخل.

المادة الخمسون

الاعفاء من الرسوم الجمركية والتفتيش الجمركي.

١- وفق الاحكام التشريعية والتنظيمية التي تتبناها، تسمح دولة الاقامة بالدخول، وتمنح الاعفاء من جميع الرسوم الجمركية والرسوم وغيرها من العائدات التابعة لها، غير نفقات الايداع والنقل والنفقات العائدة لخدمات مماثلة.

أ- الاشياء المخصصة للأستعمال الرسمي في البعثة القنصلية.

ب- الاشياء المخصصة للاستعمال الشخصي للموظفين القنصليين وافراد عائلتهم الذين يعيشون في كنفهم، بما في ذلك الحوائج

العائدة للأقامة، ويجب ان لاتتجاوز المواد الاستهلاكية الكمية اللازمة للأستعمال المباشر من قبل اصحاب العلاقة.

٢- يستفيد المستخدمون القنصليون من الامتيازات والاعفاءات المنصوص عنها في الفقرة الاولى من هذه المادة فيما يتعلق بالاشياء المستوردة خلال تأسيس أقامتهم الاولى.

٣- يعفى المتاع الشخصي المستقدم بصحبة الموظفين القنصليين وبرفقة افراد اسرهم الذين يعيشون في كنفهم من التفتيش الجمركي ولايجوز اخضاعهم للتفتيش الا في حالة وجود اسباب جدية للأعتقاد بأنها تتضمن اشياء غير هذه الاشياء المدرجة في البند (ب) من الفقرة الاولى من هذه المادة او اشياء تحظر قوانين دولة الاقامة استيرادها او تصديرها، او يخضع لنظام الحجر الصحي فيها. ولايمكن ان يجري هذاالتفتيش الا بحضور الموظف القنصلي او عضو اسرته صاحب العلاقة.

المادة الحادية والخمسون

تركة احد اعضاء البعثة القنصلية او احد اعضاء اسرته.

في حالة وفاة احد اعضاء البعثة القنصلية او احد اعضاء اسرته الذي كان يعيش في كنفه فعلى دولة الاقامة ان:

أ- تسمح بتصدير اموال المتوفي بأستثناء ما كان فيها مقتنى في دولة الاقامة وما كان تصديره محظوراً في وقت الوفاة.

ب- لاتجبى رسوم وطنية او اقليمية او بلدية على التركة، او

على نقل ملكية الاموال المنقولة التي يكون مرد وجودها في دولة الاقامة وجود المتوفي في هذه الدولة بصفة عضو في البعثة القنصلية او كعضو في اسرة احد اعضاء البعثة القنصلية.

المادة الثانية والخمسون

تاريخ بدء وانتهاء الامتيازات والحصانات القنصلية

١- يستفيد كل من اعضاء البعثة القنصلية من ساعة دخول اراضي دولة الاقامة ليلتحق بمركز عمله، او اذا كان مقيماً فيها سابقاً من ساعة استلامه مهام عمله في البعثة القنصلية.

٢- يستفيد أفراد اسرة عضو البعثة القنصلية المقيمون في كنفه، واعضاء خدمته الخاصة، من الامتيازات والحصانات المنصوص عنها في هذه الاتفاقية اعتباراً من آخر التواريخ التالية: التاريخ الذي بدأ فيه عضو البعثة القنصلية في الاستفادة من الحصانات والامتيازات وفق احكام الفقرة الاولى من هذه المادة، تاريخ دخولهم الى اراضي دولة الاقامة او التاريخ الذي اصبحوا فيه اعضاء في اسرته او في خدمته الشخصية.

٣- حينما تنتهي خدمات احد اعضاء البعثة القنصلية، فأن امتيازاته وحصاناته، وامتيازات وحصانات افراد اسرته الذين يعيشون في كنفه، وافراد خدمته الشخصية، تتوقف بشكل طبيعي في احدى التواريخ التالية: في لحظة مغادرة عضو البعثة اراضي دولة الاقامة، او بأنقضاء مهلة معقولة تمنح له لهذه الغاية، ولكنها

تبقى نافذة المفعول حتى لحظة مغادرتهم البلاد.

٤- اما فيما يتعلق بالاعمال التي يقوم بها الموظف القنصلي والمستخدم القنصلي اثناء ممارسته مهام عمله فتبقى الحصانة القضائية نافذة المفعول بدون تحديد مدة لها.

٥- في حالة وفاة احد اعضاء البعثة القنصلية، يستمر افراد اسرته الذين يعيشون بكنفه في التمتع بالامتيازات والحصانات التي يستفيدون منها حتى احدى التواريخ التالية زمناً : تاريخ مغادرتهم اراضي دولة الاقامة او تاريخ انتهاء المهلة المعقولة الممنوحة لهم لهذه الغاية.

المادة الرابعة والخمسون

التزامات الدولة الثالثة

١- اذا عبر موظف قنصلي اراضي دولة ثالثة، او وجد فيها، وكانت قد منحته سمة الدخول في حالة وجوب ممثل هذه السمة، ليتوجه الى مقر عمله او ليمارس عمله او ليعود الى بلاد الدولة الموفدة فعلى الدولة الثالثة ان تمنحه الحصانات المنصوص عنها في المواد الاخرى من هذه الاتفاقية تلك الحصانات التي يمكن ان تكون ضرورية للسماح له بالمرور او العودة. وتطبق الدولة الثالثة نفس الحصانات على اعضاء اسرة هذا الموظف الذين يعيشون في كنفه والمستفيدين من الامتيازات والحصانات والذين يرافقون الموظف القنصلي او يسافرون على حدة للحاق به او العودة الى

بلد الدولة الموفدة.

٢- في الاوضاع المماثلة تلك التي نص عليها في الفقرة الاولى من هذه المادة على الدولة الثالثة ان لاتعرقل مرور اعضاء البعثة القنصلية الآخرين وافراد اسرهم الذين يعيشون في كنفهم، فوق اراضيها.

٣- تمنح الدولة الثالثة المراسلات الرسمية وغيرها من الاتصالات الرسمية الاخرى المارة بأراضيها، بما في ذلك المراسلات الرمزية او الشيفرة، نفس الحماية التي يتوجب على دولة الاقامة منحها بموجب احكام هذه الاتفاقية، كما تمنح حاملي الحقائب القنصلية الذين منحتهم سمة دخول في حالة توجبها، والحقائب القنصلية المارة فوق اراضيها نفس الحرمة ونفس الحماية التي يتوجب على دولة الاقامة منحها بموجب احكام هذه الاتفاقية.

٤- تطبق ايضاً الالتزامات المنصوص عنها في الفقرات ١ و ٢ و ٣ من هذه المادة على الاشخاص المذكورين في كل من الفقرات الثلاث المذكورة، وعلى المواصلات الرسمية والحقائب القنصلية، حينما يكون وجودها فوق اراضي الدولة الثالثة ناشئاً من احدى حالات القوة القاهرة.

المادة الخامسة والخمسون

احترام قوانين وانظمة دولة الاقامة

١- يتوجب على جميع الاشخاص الذين يستفيدون من الحصانات

والامتيازات ودون المساس بحصاناتهم وامتيازاتهم، ان يحترموا قوانين وانظمة دولة الاقامة، كما يتوجب عليهم عدم التدخل في شؤون هذه الدولة الداخلية.

٢- لاتستعمل المباني القنصلية بشكل لايتماشى مع ممارسة المهام القنصلية.

٣- لاتمنع احكام الفقرة الثانية من هذه المادة من استعمال جزء من المبنى الذي توجد فيه مكاتب البعثة القنصلية، كمكاتب لهيئات او وكالات اخرى شريطة ان تكون امكنة هذه المكاتب منفصلة عن الامكنة المذكورة التي تستعملها البعثة القنصلية. وفي هذه الحالة لا تعتبر المكاتب المذكورة جزءاً من الامكنة القنصلية، من حيث تطبيق احكام هذه الاتفاقية.

مترجم عن رايموند كيتيل

المادة السادسة والخمسون

تأمين الاضرار التي تصيب الاغيار

على اعضاء البعثة القنصلية ان يتقيدوا بجميع الالتزامات التي تفرضها قوانين وانظمة دولة الاقامة فيما يتعلق بتأمين المسؤولية المعنية الناجمة عن استعمال اية مركبة او باخرة او طائرة.

المادة السابعة والخمسون

إحكام خاصة تتعلق بالعمل الخاص ذي الطابع المأجور

١- لايجوز للموظفين القنصليين العاملين ان يمارسوا في دولة الاقامة اي نشاط مهني او تجاري لفائدتهم الشخصية.

٢- لاتمنح الحصانة والامتيازات موضوع هذا الفصل:
أ- الى المستخدمين القنصليين وافراد الخدمة الخاصة الذين يمارسون في دولة الاقامة عملاً خاصاً ذا أجر.

ب- الى اعضاء اسرة احد الاشخاص المذكورين في البند (١) من هذه الفقرة والى اعضاء خدمتهم الخاصة.

ج- الى افراد اسرة احد اعضاء البعثة القنصلية الذين يمارسون هم انفسهم في دولة الاقامة، عملاً خاصاً ذا أجر.

الباب الثالث

النظام المطبق على الموظفين القنصليين الفخريين وعلى البعثات القنصلية التي يشرفون عليها.

المادة الثامنة والخمسون

احكام عامة تتعلق بالتسهيلات والامتيازات والحصانات

١- تطبق احكام المواد ٢٨ و ٢٩ و ٣٠ و ٣٤ و ٣٥ و ٣٦ و ٣٧ و ٣٨ و ٣٩ واحكام الفقرة ٣ من المادة ٥٤، والفقرتين ٢ و ٣ من المادة ٥٥ على البعثات القنصلية التي يشرف عليها موظف قنصلي فخري.وبالاضافة الى ذلك فأن التسهيلات وامتيازات وحصانات هذه البعثات تنظمها احكام المواد ٥٩ و ٦٠ و ٦١ و ٦٢

٢- تطبق احكام المادتين ٤٢ و ٤٣ واحكام الفقرة الثالثة من المادة ٤٤ واحكام المادتين ٤٥ و ٥٣، واحكام الفقرة الاولى من

المادة ٥٥ على الموظفين القنصليين الفخريين. وبالاضافة الى ذلك فأن التسهيلات والامتيازات والحصانات العائدة لهؤلاء الموظفين القنصليين، تنظمها احكام المواد ٦٣ و ٦٤ و ٦٥ و ٦٦ و ٦٧ .

٣- لاتمنح الامتيازات والحصانات المنصوص عنها في هذه الاتفاقية لأفراد اسرة الموظف القنصلي الفخري ولأفراد اسرة مستخدم قنصلي استخدم في بعثة قنصلية يشرف عليها .موظف قنصلي فخري.

٤- لايسمح بتبادل الحقائب القنصلية بين بعثتين قنصليتين في بلدين مختلفين ويشرف عليها موظفون قنصليون فخريون الا بموافقة بلدي الاقامة المعنيين.

المادة التاسعة والخمسون

حماية الامكنة القنصلية

تتخذ دولة الاقامة التدابير اللازمة لحماية الامكنة القنصلية لبعثة قنصلية يشرف عليها موظف قنصلي فخري ولمنع اقتحامها او الاضرار بها ولعدم تعكير سلام البعثة القنصلية او الحط من كرامتها.

المادة الستون

اعفاء الامكنة القنصلية من الضرائب الاميرية

١- تعفى الامكنة القنصلية العائدة لبعثة قنصلية يشرف عليها

موظف شكلي فخري والتي تمتلكها وتستأجرها الدولة الموفدة من جميع الضرائب والرسوم مهما كان نوعها، وطنية او اقليمية او بلدية شريطة ان لاتكون رسوماً تستوفي مقابل خدمات خاصة.

٢- لايطبق الاعفاء من الضرائب المنصوص عنه في الفقرة الاولى من هذه المادة على الضرائب والرسوم، حينما تكون هذه الضرائب والرسوم مفروضة على الشخص الذي تعاقد مع الدولة الموفدة، بموجب قوانين وانظمة دولة الاقامة.

المادة الحادية والستون

تصان حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية العائدة لبعثة قنصلية يشرف عليها موظف قنصلي فخري، في كل وقت وفي كل مكان توجد فيه، شريطة ان تكون مفصولة عن الاوراق والوثائق الاخرى ولاسيما غير المراسلات الخاصة برئيس البعثة القنصلية، او بأي شخص معه وعن الاموال والكتب والوثائق المتعلقة بمهنتهم او تجارتهم.

المادة الثانية والستون

الاعفاء الجمركي

تمنح دولة الاقامة، وفق الاحكام التشريعية والتنظيمية التي تتبناها الدخول والاعفاء من جميع الرسوم الجمركية والرسوم والعائدات الاخرى التابعة لها غير نفقات المستودع والنقل ومصاريف

الخدمات المماثلة عن الاشياء التالية، شريطة ان تكون مخصصة حصرياً للأستعمال الرسمي في البعثة القنصلية التي يشرف عليها موظف قنصلي فخري : الشعارات والاعلام والرايات والاختام والطوابع والكتب والمطبوعات الرسمية وآثاث المكتب ومواد وادوات المكتب والاشياء المماثلة التي توردها الدولة الموفدة للبعثة القنصلية او التي تورد اليها بناء على طلبها.

المادة الثالثة والستون

اذا بوشرت اجراءات جزائية ضد موظف قنصلي فخري، فعلى هذا الاخير ان يمثل امام السلطات المختصة على انه يجب ان تجري هذه الاجراءات بالاحترام المتوجب للموظف القنصلي الفخري بسبب مركزه الرسمي وبحيث تعرقل اقل مايمكن ممارسة المهام القنصلية، الا اذا كان صاحب العلاقة في حالة توقيف او اعتقال.

واذا اصبح ضرورياً توقيف موظف قنصلي فخري احترازياً، يجب ان تباشر الاجراءات الموجهة ضده في اقصر وقت.

المادة الرابعة والستون

حماية الموظف القنصلي الفخري

يتوجب على دولة الاقامة ان تمنح الموظف القنصلي الفخري الحماية التي يمكن ان تكون ضرورية بسبب وضعه الرسمي

(مركزه الرسمي).

المادة الخامسة والستون

الاعفاء من قيود تسجيل الاجانب ورخصة الاقامة .

يعفي الموظفون القنصليون من جميع الالتزامات المنصوص عليها في قوانين وانظمة دولة الاقامة بشأن تسجيل الاجانب وترخيص الاقامة بأستثناء اولئك الذين يمارسون في دولة الاقامة عملاً مهنياً او تجارياً لحسابهم الخاص.

المادة السادسة والستون

الاعفاء من الضرائب

ان الموظف القنصلي الفخري معفى من جميع الضرائب والرسوم المفروضة على التعويضات والرواتب التي يتقاضاها من الدولة الموفدة بسبب ممارسة مهام اعماله القنصلية.

المادة السابعة والستون

يتوجب على دولة الاقامة ان تعفي الموظفين القنصليين الفخريين من كل خدمة شخصية، او من كل خدمة ذات نفع عام من اي نوع كانت، ومن الاعباء العسكرية كالمصادرة والمساهمة في الجهود العسكرية وايواء الجنود.

المادة الثامنة والستون

الصيغة الاختيارية بقبول موظفين قنصليين فخريين.

لكل دولة حرية تقرير اذا كانت تعين او تقبل موظفين قنصليين فخريين.

احكام عامة

المادة التاسعة والستون

الوكلاء القنصليون من غير رؤساء البعثات القنصلية

١- لكل دولة حرية تقرير ما اذا كانت ستقيم او تقبل وكالات قنصلية يشرف عليها وكلاء قنصليون لم يعينوا رؤساء بعثة قنصلية من قبل الدولة الموفدة.

٢- تحدد بموجب اتفاق بين الدولة الموفدة ودولة الاقامة، الشروط التي يحق للوكالات القنصلية بالمعنى المقصود في الفقرة الاولى من هذه المادة، ان تمارس نشاطها، كما تحدد بموجب ذلك ايضاً الامتيازات والحصانات التي يمكن ان يتمتع بها الوكلاء القنصليون الذين يشرفون على هذه الوكالات.

المادة السبعون

ممارسة المهام القنصلية من قبل بعثة قنصلية

١- تطبق ايضاً احكام هذه الاتفاقية، بقدر مايسمح النص، على ممارسة المهام القنصلية من قبل بعثة دبلوماسية.

٢- تبلغ اسماء اعضاء البعثة الدبلوماسية الملحقين بالقسم القنصلي او خلاف ذلك، المكلفين بممارسة مهام البعثة القنصلية، الى وزارة الخارجية لدى دولة الاقامة او الى السلطة التي تعينها هذه الوزارة.

٣- يمكن للبعثة الدبلوماسية في ممارسة المهام القنصلية ان تتصل :

أ- بالسلطات المحلية في دائرة الاختصاص القنصلي.

ب- بالسلطات المركزية في دولة الاقامة اذا سمحت بذلك قوانين وانظمة وتقاليد دولة الاقامة او الاتفاقات الدولية.

٤- تبقى امتيازات وحصانات اعضاء البعثة الدبلوماسية المشار اليهم في الفقرة الثانية من هذه المادة محددة بموجب قواعد الحقوق الدولية المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية.

المادة الحادية والسبعون

رعايا دولة الاقامة او المقيمين الدائميين

١- ما لم تمنحهم دولة الاقامة تسهيلات وامتيازات وحصانات اضافية لايستفيد الموظفون القنصليون من رعايا دولة الاقامة أو من المقيمين الدائميين فيها إلا من الحصانة القضائية والحرمة الشخصية في الاعمال الرسمية التي يؤدونها خلال ممارستهم اعمالهم ومن الامتياز المنصوص عنه في الفقرة الثالثة من المادة الرابعة والاربعين كما يتوجب على دولة الاقامة فيما يتعلق بهولاء

الموظفين القنصليين ان يتقيدوا بالالتزام المنصوص عنه في المادة ٤٢ وحينما ترفع دعوى جزائية ضد موظف قنصلي من هذا النوع يجب ان تتم الاجراءات بشكل يعرقل اقل مايمكن ممارسة اعمال القنصلية اذا كان صاحب العلاقة في حالة توقيف او اعتقال.

٢- لايستفيد اعضاء البعثة القنصلية من رعايا دولة الاقامة او من المقيمين الدائميين فيها وافراد اسرهم وكذلك افراد اسر الموظفين القنصليين المبحوث عنهم في الفقرة الاولى من هذه المادة من التسهيلات والامتيازات والحصانات، الا بقدر ماتعترف لهم بها دولة الاقامة، كما لايستفيد افراد اسرة احد اعضاء البعثة القنصلية واعضاء الخدمة الخاصة الذين هم من رعايا دولة الاقامة او من المقيمين الدائميين فيها من التسهيلات والامتيازات والحصانات الا بالقدر الذي تعترف لهم بها دولة الاقامة. على انه يتوجب على دولة الاقامة ان تمارس صلاحياتها القضائية على هؤلاء الاشخاص بصورة لاتعوق ممارسة اعمال البعثة القنصلية كثيراً.

المادة الثانية والسبعون

عدم التمييز

١- يتوجب على دولة الاقامة، عند تطبيقها احكام هذه الاتفاقية أن لاتميز بين الدول.

٢- على انه لايعتبر من الاعمال التمييزية .

أ- تطبيق احد احكام هذه الاتفاقية من قبل دولة الاقامة تطبيقاً

حصرياً لأن هذا الحكم يطبق على هذا الشكل على بعثاتها القنصلية لدى الدولة الموفدة.

ب- منح بعض الدول بعضها بعضاً، او بالتبادل عن طريق العرف او الاتفاق معاملة اكثر رعاية مما تقتضيه احكام هذه الاتفاقية.

المادة الثالثة والسبعون

العلاقة بين هذه الاتفاقية والاتفاقات الدولية الاخرى

١- لاتمس احكام هذه الاتفاقية، الاتفاقات الدولية الاخرى النافذة في علاقات الدول الاعضاء في هذه الاتفاقات.

٢- لايمكن لأي حكم من احكام هذه الاتفاقية ان يحول دون ان تعقد الدول اتفاقات دولية، وتتم او تطور احكامها، او توسع مجال تطبيقها.

احكام ختامية

المادة الرابعة والسبعون

- التوقيع -

تبقى هذه الاتفاقية مفتوحة لتوقيع جميع الدول الاعضاء في منظمة الامم المتحدة او في احدى مؤسساتها المختصة، وامام كل دولة عضو في نظام محكمة العدل الدولية وكل دولة اخرى تدعوها منظمة الامم المتحدة لتصبح طرفاً في الاتفاقية، وذلك

بالشكل التالي:
حتى ٣١ تشرين الاول ١٩٦٣ لدى وزارة الخارجية الاتحادية للجمهورية النمساوية ومن ثم حتى ٣١ آذار ١٩٦٤ في مقر منظمة الامم المتحدة في نيويورك.

المادة الخامسة والسبعون
الابرام (التصديق)

تخضع هذه الاتفاقية لأجراء الابرام (التصديق) وتودع وثائق ابرامها لدى الامين العام لمنظمة الامم المتحدة.

المادة السادسة والسبعون

تبقى هذه الاتفاقية مفتوحة لأنضمام كل دولة تنتمي الى احدى الفئات الاربع المدرجة في المادة الرابعة والسبعين. وتودع وثائق الانضمام لدى الامين العام لمنظمة الامم المتحدة.

المادة السابعة والسبعون
تاريخ نفاذ الاتفاقية

١- تصبح هذه الاتفاقية نافذة المفعول في اليوم الثلاثين الذي يلي تاريخ ايداع وثائق الابرام او الانضمام لدى الامين العام لمنظمة الامم المتحدة من قبل الدولة الثانية والعشرين.

٢- بالنسبة لكل الدول التي تبرم هذه الاتفاقية او تنضم اليها بعد ايداع وثائق الابرام او الانضمام الثانية والعشرين، تدخل هذه الاتفاقية في حيز التنفيذ في اليوم الثلاثين الذي يلي ايداع وثيقة ابرامها او انضمامها من قبل هذه الدولة.

المادة الثامنة والسبعون
التبليغات من قبل الامين العام

يبلغ الامين العام لمنظمة الامم المتحدة جميع الدول التي تنتمي الى احدى الفئات الاربع المذكورة في المادة الرابعة والسبعين ما يلي:

أ- التواقيع الممهورة على هذه الاتفاقية وايداع وثائق ابرامها او الانضمام اليها وفق احكام المواد ٧٤ و ٧٥ و ٧٦ .

ب- تاريخ دخول هذه الاتفاقية في حيز التنفيذ، وفق احكام المادة السابعة والسبعين.

المادة التاسعة والسبعون
النصوص المعتمدة

يودع اصل هذه الاتفاقية، ونصها الانكليزي والصيني والاسباني والفرنسي والروسي موثوق به ومعتمد بالتساوي، لدى الامين العام لمنظمة الامم المتحدة الذي يرسل صورة منها مصدقة طبق الاصل الى جميع الدول المنتمية الى احدى الفئات الاربع المذكورة في

المادة الرابعة والسبعين.

واثباتاً لذلك فأن المفوضين الموقعين ادناه، المعتمدين اصولاً من قبل حكومة كل منهم قد وقعوا على هذه الاتفاقية.

نظمت في فينا في الرابع والعشرين من نيسان (ابريل) عام ١٩٦٣

نموذج لأتفاقيات المقر بين الامم المتحدة وحكومة الجمهورية العراقية بشأن مقر لجنة الامم المتحدة الاقتصادية لغربي آسيا ١٩٧٦

ان الامم المتحدة وحكومة الجمهورية العراقية.

رغبة منهما في عقد اتفاق بغرض تنظيم المسائل الناجمة عن قرار لجنة الامم المتحدة الاقتصادية لغربي آسيا (اللجنة) رقم ٣٥ (د١ - ٢) المؤرخ في ٢٢ آب / (اغسطس ١٩٧٦)، الذي ايده المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره (د - ٦١) المؤرخ في ٢٧ تشرين الاول (اكتوبر ١٩٧٦)، والقاضي بإقامة مقر اللجنة في بغداد.

وحيث ان حكومة الجمهورية العراقية توافق على منح اللجنة جميع التسهيلات اللازمة لتمكينها من اداء وظائفها، بما في ذلك برامج عملها المخططة ومشاريعها وانشطتها الاخرى.

واذ تعتبر ان اتفاقية امتيازات الامم المتحدة وحصاناتها التي اقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٣ شباط (فبراير ١٩٤٦) والعراق طرف فيها، تنطبق بحكم تعريفها على لجنة الامم المتحدة الاقتصادية لغربي آسيا ورغبة منهما في عقد اتفاق مكمل لأتفاقية امتيازات الامم المتحدة وحصاناتها من اجل تنظيم المسائل غير المشمولة بهذه الاتفاقية والناجمة عن اقامة مقر لجنة الامم المتحدة الاقتصادية لغربي آسيا في بغداد.

المادة الاولى
تعاريف

في هذا الاتفاق:

(أ) يقصد بتعبير ((اللجنة)) لجنة الامم المتحدة الاقتصادية لغربي آسيا.

(ب) يقصد بتعبير ((الحكومة)) حكومة الجمهورية العراقية.

(ج) يقصد بتعبير ((الامين التنفيذي)) الامين التنفيذي للجنة او ممثله المفوض.

(د) يقصد بتعبير ((المقر)) موقع المقر بما عليه من مباني او اماكن، بما في ذلك اي اماكن مؤقتة تشغلها اللجنة وفقاً للأحكام التي ترد من آن لآخر في الاتفاقات المكملة المشار اليها في الفقرة ٢ من المادة الثالثة.

(هـ) يقصد بتعبير ((موظفو اللجنة)) الامين التنفيذي وجميع افراد ملاك اللجنة، بغض النظر عن جنسيتهم، وبأستثناء الموظفين او المستخدمين الذين يعينون على اساس محلي ويكلفون بالعمل بأجر يحسب بالساعة.

(و) يقصد بتعبير ((الاتفاقية)) امتيازات الامم المتحدة وحصاناتها التي اقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٣ شباط (فبراير ١٩٤٦).

المادة الثانية

الشخصية القضائية واهليتها

تكون للأمم المتحدة، ممثلة في اللجنة، الاهلية للقيام بما يلي:

(أ) التعاقد.

(ب) حيازة الممتلكات الثابتة والمنقولة والتصرف فيها.

(ج) اقامة الاجراءات القانونية.

المادة الثالثة

المقـر

(١)- يكون المقر تحت سلطة اللجنة ورغباتها.

(٢)- تعرض الحكومة، وتقبل اللجنـة، استعمال واشغال المقـر وفقاً لأحكام وشروط هذا الاتفاق وفقاً لما ينص عليه، من حين الى آخر، في اتفاقيات مكمّلة تعقد عند الحاجة بين الحكومة واللجنة.

(٣)- يجوز للجنة ان تضع انظمة داخلية تراعي في كافة ارجاء المقر، وتحدد هذه الانظمة القواعد اللازمة لأداء العمل داخله.

(٤)- تكون حرمـة المقـر مصونـة ولايجـوز لمـأموري ومـوظفي الحكومة دخول المقر لممارسة وظائفهم الرسمية الا بموافقة الامـين التنفيذي او بطلب منه وبالشروط التي يوافق عليها.

(٥)- لايجوز تنفيـذ الاجـراءات القضائيـة في المقـر، بمـا فيهـا الحجز على الممتلكات الخاصة.

(٦)- دون الاخلال بأحكـام الاتفاقيـة او احكـام هـذا الاتفـاق،

تحول اللجنة دون استخدام المقر كملجأ لأشخاص يتهربون من قرار بالقبض عليهم بموجب اي قانون عراقي او اشخاص مطلوبين للحكومة للتسليم الى بلد آخر، او اشخاص يسعون الى التهرب من تبليغ بأجراء قانوني.

(٧)

- أ - تمارس السلطات العراقية، المعنية اليقظة اللازمة لضمان عدم اقلاق أمن المقر بقيام اشخاص او مجموعات من الاشخاص من الخارج بدخوله بصورة غير مأذونة او بحدوث اية اضطرابات في جواره المباشر

- ب - توفر السلطات العراقية المعنية، اذا طلب الامين التنفيذي منها ذلك عدداً كافياً من رجال الشرطة لحفظ القانون والنظام في المقر، ولأجلاء اي شخص عنه حسب المطلوب بموجب تصريح اللجنة.

(٨)- تبذل السلطات العراقية المختصة كل ما في وسعها كي تؤمن بشروط عادلة وبناء على طلبات الامين التنفيذي، الخدمات العامة اللازمة للجنة كخدمات البريد والهاتف والبرقيات وخدمات الكهرباء والماء والوقاية من الحريق.

(٩)- مع ايلاء المراعاة الواجبة للفقرة (١) من المادة الخامسة، تستفيد اللجنة فيما يتعلق بالخدمات التي تقدمها الحكومة او وكالات تخضع للأشراف الحكومي، من التعريفات المختصة ان وجدت الممنوحة للحكومات الاخرى، بما في ذلك بعثاتها

الدبلوماسية، وللمصالح الحكومية.

(١٠)- في حالة القوة القاهرة، التي تنتج عنها انقطاع كلي او جزئي في الخدمات المذكورة آنفاً، تمنح اللجنة، لغرض اداء وظائفها، الاولوية المعطاة ان وجدت للأدارات العامة الوطنية.

المادة الرابعة

حرية الوصول الى المقر

١- لاتعيق السلطات العراقية المختصة الاشخاص الذين يتولون وظائف رسمية في المقر، عن الانتقال من المقر واليه، او الاشخاص الذين يدعون اليه في الامور التي لها علاقة بالأعمال والانشطة عند وصولهم الى العراق او مغادرتهم اياه.

٢- تتعهد الحكومة، لهذه الغاية، بأن تسمح بدخول الاشخاص الوارد ذكرهم ادناه الى العراق والاقامة فيه طيلة مدة انتدابهم لدى اللجنة او ادائهم لوظائفهم فيها، دون استيفاء رسوم تأشيرة دخول ودون تأخير، وكذلك بأعفائهم من اشتراطات الحصول على تأشيرة خروج عند مغادرتهم العراق:

(أ) ممثلو اعضاء اللجنة الى المؤتمرات والاجتماعات التي تعقد في بلد المقر، بمن فيهم الممثلون المناوبون والمستشارون والخبراء وموظفوهم، وكذلك ازواجهم ومن يعيلون من افراد اسرهم.

(ب) موظفو وخبراء اللجنة وازواجهم ومن يعيلون من افراد

اسرهم.

(ج) موظفو الامم المتحدة او اي من وكالاتها المتخصصة او الوكالة الدولية للطاقة الذرية الذين يكلفون بالعمل في اللجنة، والاشخاص الذين لهم عمل رسمي في اللجنة وكذلك ازواجهم ومن يعيلون من افراد اسرهم.

(د) الاشخاص المنتدبون في مهام لدى اللجنة ولكنهم ليسوا موظفين فيها، وازواجهم ومن يعيلون من افراد اسرهم.

(هـ) جميع الاشخاص الذين يدعون الى المقر لأعمال رسمية.

٣- دون المساس بالحصانات الخاصة التي يجوز للأشخاص المشار اليهم في الفقرة ٢ اعلاه ان يتمتعوا بها، لايجوز ان ترغم السلطات العراقية هؤلاء الاشخاص على مغادرة الاراضي العراقية الا اذا أساؤوا استخدام امتيازات الاقامة المعترف لهم بها بممارستهم نشاطاً خارجاً عن نطاق صفتهم الرسمية في اللجنة، ورهنا بمراعاة الاحكام المذكورة ادناه :

(أ)- لايجوز اتخاذ اي اجراء لأرغام الاشخاص المشار اليهم في الفقرة ٢ على مغادرة الاراضي العراقية دون موافقة وزير الخارجية الذي يتشاور مع الأمين التنفيذي قبل اصدار الموافقة.

(ب)- لايجوز ان يطلب الى الاشخاص المتمتعين بأمتيازات وحصانات دبلوماسية بموجب هذا الاتفاق مغادرة الاراضي العراقية الا وفقاً للممارسات والاجراءات التي تسري على الدبلوماسيين المعتمدين لدى الحكومة.

(ج)- من المفهوم ان الاشخاص المشار اليهم في الفقرة ٢ لايعفون من تطبيق انظمة الحجر الصحي او اية انظمة صحية اخرى، في الحدود المعقولة.

المادة الخامسة
تسهيلات الاتصالات

- تمنح الحكومة اللجنة، فيما يتعلق بأتصالاتها البريدية والهاتفية والبرقية والتصويرية اللاسلكية، معاملة تعادل المعاملة الممنوحة لجميع الحكومات الاخرى، بما في ذلك بعثاتها الدبلوماسية، او الممنوحة للمنظمات الدولية الحكومية الاخرى، اية اولويات وتعريفات، ورسوم البريد والبرقيات السلكية والمصورة والاتصالات الهاتفية وغيرها من الاتصالات وكذلك المعدلات السارية على الانباء المرسلة للصحافة والاذاعة بالصورة التي يتم منحها.

٢- تضمن الحكومة صيانة حرمة المراسلات الرسمية للجنة، ولاتخضع هذه المراسلات لأي رقابة.
وتشمل هذه الصيانة على سبيل المثال لا الحصر، المنشورات، والصور الثابتة والمتحركة والافلام والتسجيلات الصوتية المرسلة الى اللجنة والصادرة عنها.

٣- يكون للجنة الحق في استلام الرموز (الشيفرة) وفي ارسال استلام مراسلاتها وغيرها من المواد بواسطة حامل الحقيبة او في

حقائب مختومة، وبنفس الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها حامل الحقيبة الدبلوماسية والحقائب الدبلوماسية ذاتها.

٤-

(أ) يؤذن للأمم المتحدة بأن تشغل في مقر اللجنة دائرة اتصالاتها سلكية ولاسلكية مباشرة في اتجاه شرقي عموماً ودائرة مباشرة اخرى في اتجاه غربي عموماً لتربط من المقر وبين منظمات الامم المتحدة اللاسلكية الاخرى.

(ب) رهناً بأستصدار الاذن اللازم من الجمعية العامة وبموافقة الحكومة حسبما يضمن في اتفاقية مكملة: يجوز للأمم المتحدة ايضاً ان تنشيء وتشغل ما يلي في مقر اللجنة.

(١) تسهيلات خاصة بها للأرسال والاستقبال الاذاعي اللاسلكي على الموجات القصيرة (بما في معدات الوصل في حالات الطواريء) التي قد تعمل بنفس الذبذبات (في حدود درجات التفاوت المسموح بها التي تحددها الانظمة العراقية السارية للخدمات الاذاعية) التي تعمل بها خدمات البرق.

(٢) اي تسهيلات لاسلكية اخرى قد ينص عليها في اي اتفاق مكمل يعقد بين الامم المتحدة والسلطات العراقية المعنية.

(ج) تتخذ الامم المتحدة الترتيبات اللازمة لتشغيل الخدمات المشار اليها في هذه المادة مع الاتحاد الدولي للأتصالات السلكية واللاسلكية والوكالات المختصة في الحكومة والوكالات المختصة

في الحكومات الاخرى المعنية فيما يتعلق بجميع الذبذبات والامور المماثلة.

(د) يجوز في الحدود اللازمة للتشغيل الفعّال وبموافقة من الحكومة، انشاء وتشغيل التسهيلات المنصوص عليها في هذه المادة خارج مقر اللجنة.

المادة السادسة

الممتلكات والاموال والموجودات

تطبق الحكومة، مع اجراء ما تقتضيه الحال من تعديلات، على ممتلكات اللجنة وموجوداتها، أينما كانت وأياً المؤتمن عليها، احكام اتفاقية امتيازات الامم المتحدة وحصاناتها، وخاصة ما يتعلق منها بما يلي :

(أ) الحصانة من الاجراءات القانونية، الا ماتكون اللجنة قد تنازلت عنه صراحة في حالة معينة، على ان يكون مفهوماً ان هذا التنازل لايمتد الى اي اجراء يتعلق بتنفيذ الدعاوي القانونية.

(ب) الحصانة من التفتيش او المصادرة او الاستيلاء او نزع الملكية بأي شكل من اشكال الاجراءات التنفيذية او الادارية او التشريعية.

(ج) حيازة الاموال والعملات من اي نوع وفتح حسابات بأي عملة تريدها.

(د) تحويل اموالها وعملاتها بحرية تامة داخل العراق ومن العراق الى اي بلد آخر وبالعكس.

(هـ) الاعفاء من كافة الضرائب والرسوم، على ان المفهوم، انه ليس للجنة ان تطلب الاعفاء من ضرائب لاتعدو في الواقع كونها رسوماً على خدمات المرافق العامة.

(و) الاعفاء من الرسوم الجمركية وكذلك من التحديدات والقيود المفروضة على الاستيراد والتصدير فيما تستورده اللجنة او تصدره من المواد لعملها الرسمي مع مراعاة القوانين والانظمة العراقية المتعلقة بالأمن والصحة العامة، وعلى ان يكون مفهوماً ان المستوردات المعفاة من الضرائب لا تباع في الاراضي العراقية الا بالشروط التي توافق عليها الحكومة.

(ز) الاعفاء من جميع التحديدات والقيود المفروضة على استيراد أو تصدير المنشورات والصور الثابتة والمتحركة والافلام والتسجيلات الصوتية التي تستوردها اللجنة او تصدرها او تنشرها في اطار انشطتها الرسمية.

المادة السابعة

التسهيلات والامتيازات والحصانات الدبلوماسية

١- يتمتع ممثلو اعضاء اللجنة الذين يشتركون في المؤتمرات والاجتماعات التي تعقدها اللجنة، خلال اقامتهم في العراق بغرض اداء وظائفهم، بالتسهيلات والامتيازات والحصانات الدبلوماسية

الممنوحة للدبلوماسيين من درجة مماثلة في البعثات الدبلوماسية الاجنبية المعتمدة لدى الحكومة.

٢- دون الاخلال بأحكام الفقرتين ١ و ٣ من المادة الثامنة، يتمتع الامين التنفيذي ونائب الامين التنفيذي، خلال اقامتهما في العراق، بالتسهيلات والامتيازات والحصانات الممنوحة لرؤساء البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى الحكومة.

٣- دون الاخلال بأحكام الفقرتين ٢ و ٣ من المادة الثامنة، يتمتع موظفو اللجنة من مستوى ف - ٤ وما فوقه، بغض النظر عن جنسيتهم، اثناء اقامتهم في العراق وخدمتهم في اللجنة، بالتسهيلات والامتيازات والحصانات التي تمنحها الحكومة للدبلوماسيين من درجة مماثلة في البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى الحكومة. وتتمتع بهذه التسهيلات والامتيازات والحصانات ايضاً فئات اخرى من موظفي اللجنة حسب ما يقرره الامين التنفيذي بالتشاور مع الامين العام للأمم المتحدة وبالاتفاق مع الحكومة.

٤- تشمل التسهيلات والامتيازات والحصانات الممنوحة لممثلي اعضاء اللجنة وللموظفين المذكورين في الفقرتين ٢ و ٣ اعلاه ازواجهم وعلى من يعيلون من افراد اسرهم.

٥- ان الحصانات المقررة بموجب الفقرات ١ و ٢ و ٣ من هذه المادة ممنوحة لخدمة مصالح اللجنة وليس بقصد المنفعة الشخصية للأفراد انفسهم، ويجوز رفع الحصانات من قبل العضو المعني فيما

يخص ممثليه واسرهم، ومن قبل الامين التنفيذي فيما يخص جميع موظفي اللجنة واسرهم.

٦- تبلغ اللجنة الحكومية في الوقت المناسب بأسماء الاشخاص المشار اليهم في هذه المادة.

المادة الثامنة

موظفو وخبراء اللجنة

١- يتمتع موظفو اللجنة، بغض النظر عن جنسيتهم، بالامتيازات والحصانات التالية في الاراضي العراقية:

(أ). الحصانة من اي اجراء قضائي فيما يتعلق بأي اقوال وكتابات واي اعمال يقومون بها بصفتهم الرسمية.

(ب). الحصانة من الاحتجاز والحصانة من الحجز على الامتعة الشخصية والرسمية فيما عدا حالات التلبس بالجرم وفي مثل هذه الحالات تقوم السلطات العراقية المختصة بأخبار الامين التنفيذي فوراً بالاحتجاز والحجز.

(ج). الاعفاء من اية ضريبة مباشرة على المرتبات وكافة المكافآت الاخرى التي تدفعها لهم الامم المتحدة.

(د). مع المراعاة الواجبة لأحكام الفقرة ٢ من المادة، الاعفاء من اي التزام من التزامات الخدمة العسكرية او اية خدمة الزامية اخرى في العراق.

(هـ). اعفاؤهم واعفاء ازواجهم ومن يعيلون من افراد اسرهم من

القيود المفروضة على الهجرة او اجراءات تسجيل الاجانب.

(و). اعفاؤهم، لغرض اداء الاعمال الرسمية من اي قيود مفروضة على التنقلات والسفر داخل العراق، واعفاؤهم واعفاء ازواجهم ومعاليهم، في حالة الرحلات الترفيهية طبقاً للتدابير التي يتفق عليها بين الامين التنفيذي والحكومة.

(ز). التمتع، فيما يتعلق بالقطع الاجنبي بما في ذلك حيازة حسابات بعملات اجنبية، بنفس التسهيلات الممنوحة لأعضاء البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى الحكومة.

(ح). تمتعهم وتمتع افراد اسرهم المعالين بنفس تسهيلات الترحيل الممنوحة لأعضاء البعثات الدبلوماسية لدى الحكومة في وقت الازمات الدونية.

(ط). الحق، اذا كانوا مقيمين في الخارج قبل ذلك، في استيراد آثاثهم وامتعتهم الشخصية وجميع الاجهزة المنزلية المعدة لأستعمالهم الشخصي معفاة من الرسوم، حينما يفدون للأقامة في العراق، ويظل اثر هذا الامتياز سارياً لمدة سنة واحدة من تاريخ وصولهم الى العراق.

(ي). الحق الشخصي في استيراد سيارة معفاة من الرسوم اثناء مدة تكليفهم، وفقاً للأنظمة ذات الصلة من نظام الاستيراد العراقي مرة واحدة كل ثلاث سنوات طبقاً للتعامل الدبلوماسي الثابت في العراق.

٢- لايعفى موظفو اللجنة العراقيون من إلتزامات الخدمة العسكرية او أية خدمة إلزامية اخرى في العراق. غير ان اولئك الذين تدرج اسماؤهم، بحكم وظائفهم. في قائمة اسمية يضعها الامين التنفيذي وتوافق عليها السلطات العراقية المختصة، يكلفون في حالة تعبئتهم، بمهام خاصة وفقاً للتشريع العراقي. هذا وتمنح السلطات المذكورة، بناء على طلب اللجنة وفي حالة استدعاء موظفين عراقيين آخرين من موظفي اللجنة لاداء الخدمة الوطنية، التأجيلات التي قد تكون لازمة لتجنب انقطاع خدمة اساسية.

٣- تمنح هذه الامتيازات والحصانات لخدمة مصالح اللجنة لا بقصد المنفعة الشخصية للموظفين انفسهم. ويرفع الامين التنفيذي الحصانة الممنوحة لأي موظف اذا كان يرى ان هذه الحصانة ستعرقل سير العدالة وانه يمكن رفعها دون المساس بمصالح اللجنة.

٤- يزود جميع موظفي اللجنة ببطاقة هوية خاصة تشهد بأنهم موظفون في اللجنة ويتمتعون بالامتيازات والحصانات المحدد في هذا الاتفاق.

٥- لاتعرقل الحكومة، بأية طريقة قيام اللجنة بأستخدام الموظفين المحليين اللازمين لتمكينها من اداء وظائفها على نحو سليم، ولهذه الغاية تسهل الحكومة الاستخدام المذكور طبقاً للتدابير التي تتخذ مع الأمين التنفيذي. وتكون احكام وشروط توظيف الافراد المعنيين على اساس محلي متفقة مع المواد والقواعد ذات الصلة من النظام الاساسي والقواعد الادارية للأمم المتحدة.

٦- يتمتع الخبراء من غير الموظفين المشار اليهم في الفقرة اعلاه، بالتسهيلات والامتيازات والحصانات المذكورة أدناه عند ممارستهم للوظائف او المهام التي توكلها اليهم اللجنة او في اثناء سفرهم لتولي هذه الوظائف او اداء هذه المهام، وذلك بالقدر الذي تكون فيه هذه التسهيلات والامتيازات والحصانات ضرورية لأداء عملهم.

(أ)- الحصانة من الاحتجاز الشخصي او من الحجز على الامتعة الشخصية والرسمية الا في حالات التلبس بالجرم، وفي مثل هذه الحالات تعمد السلطات العراقية المختصة فوراً الى اعلام الامين التنفيذي بالاحتجاز او الحجز.

(ب)- الحصانة من الاجراءات القانونية فيما يتعلق بأي اقوال وكتابات وجميع الافعال التي يقومون بها بصفتهم الرسمية. ويستمر منع الاشخاص المعنيين بهذه الحصانة حتى بعد ان يكونوا قد توقفوا عن ممارسة وظائفهم في اللجنة وتكون المهمات التي قاموا بها لدى اللجنة قد انتهت.

(ج)- الاعفاء من اية ضريبة مباشرة على المرتبات والمكافآت الاخرى التي تدفعها لهم اللجنة.

(د)- نفس التسهيلات، فيما يتعلق بالقطع الاجنبي، التي يتمتع بها موظفو الحكومات الاجنبية المكلفون بمهمة رسمية مؤقتة.

٧- تمنح هذه التسهيلات والامتيازات والحصانات للخبراء لخدمة مصالح اللجنة لا لمنفعتهم الشخصية. ويجوز للأمين التنفيذي رفع

الحصانة الممنوحة لأي خبير اذا رأى ان هذه الحصانة ستعرقل سير العدالة وانه يمكن رفعها دون الاضرار بمصالح اللجنة.

٨- تبلغ اللجنة الحكومة في الوقت المناسب بأسماء الاشخاص التي تشير اليهم هذه المادة.

المادة التاسعة

التعاون مع السلطات العراقية المختصة

تتعاون اللجنة في جميع الاوقات مع السلطات المختصة في تيسير الاعمال السليم للعدالة وضمان الالتزام بأنظمة الشرطة وتجنب اساءة استعمال اي من التسهيلات والامتيازات والحصانات المذكورة في هذا الاتفاق.

المادة العاشرة

جوازات المرور

١- يتخذ الامين التنفيذي التدابير اللازمة لضمان التسوية الصحيحة للمنازعات التالية :

(أ)- المنازعات الناشئة عن العقود، او اي منازعات تتعلق بحقوق فردية تكون اللجنة طرفاً فيها.

(ب)- المنازعات التي يكون احد موظفي اللجنة طرفاً فيها شريطة ان يكون متمتعاً بحصانة بحكم وظيفته الرسمية والا تكون

هذه الحصانة قد رفعت من قبل الامين التنفيذي.

المادة الثالثة عشر

احكام ختامية

١- دون الاخلال بسير عمل اللجنة سيراً طبيعياً غير مقيد، يجوز للحكومة ان تتخذ اي تدبير احتياطي للحفاظ على الامن القومي، وذلك بعد التشاور مع الامين التنفيذي.

٢- تعتبر احكام هذا الاتفاق مكملة لأحكام اتفاقية امتيازات الامم المتحدة وحصاناتها. وفي الحالة التي يتناول فيها حكم من هذا الاتفاق وحكم من الاتفاقية نفس الموضوع، يعتبر الحكمان، كلما أمكن ذلك، مكملين احدهما للآخر. ويطبق كلاهما ولايحد احدهما من مفعول الآخر.

٣- تجري المشاورات فيما يتعلق بتعديل هذا الاتفاق بناء على طلب اي من الطرفين، وتدخل التعديلات بالاتفاق فيما بينهما.

٤- يبدأ سريان هذا الاتفاق اعتباراً من اليوم الذي يلي تاريخ ايداع صك التصديق عليه من قبل الحكومة لدى الامين العام للأمم المتحدة.

حرر في بغداد في من صورتين بالانكليزية والعربية والنصّان يتساويان في الحجية عن

عن اللجنة الاقتصادية حكومة الجمهورية العراقية.
لغربي آسيا

قانون
الخدمة الخارجية (للجمهورية العراقية)
رقم (١٢٢) لسنة ١٩٧٦

الفصل الاول
تعاريف

المادة الاولى – يقصد بالتعابير الآتية لأغراض هذا القانون، المعاني المبينة ازاءها:

١- الوزارة – وزارة الخارجية.

٢- الوزير – وزير الخارجية.

٣- الوكيل – احد وكلاء الوزارة.

٤- الخدمة الخارجية – العمل في وظائف وزارة الخارجية.

٥- السلك السياسي – مجموعة الوظائف المبينة في المادة الثانية من هذا القانون.

٦- السلك الاداري – مجموعة وظائف وزارة الخارجية، عدا وظائف السلك السياسي.

٧- مركز الوزارة – دوائر الوزارة في بغداد.

٨- البعثات – السفارات المعتمدة لدى الدول، والممثليات لدى المنظمات الدولية والاقليمية والقنصليات العامة والقنصليات.

٩- البعثة السياسية – السفارة المعتمدة لدى الدولة، او الممثلية لدى احدى المنظمات الدولية او الاقليمية.

١٠- البعثة القنصلية- القنصلية العامة او القنصلية.

١١- الترفيع - حصول الموظف على راتب اعلى مما يتقاضاه.

١٢- الترقية - حصول الموظف على وظيفة اعلى من وظيفته.

١٣- المجلس - مجلس الشؤون الخارجية.

١٤- المنتدب - الموظف المنتدب للعمل بوزارة، او دائرة اخرى.

١٥- المنسب - المنسب للعمل بوزارة الخارجية من وزارات ودوائر اخرى.

١٦- المستشار الفني - المستشار العسكري او الثقافي او التجاري او الصحفي او العمالي وغيرهم.

١٧- الملحق الفني - الملحق العسكري او الثقافي او التجاري او الصحفي او العمالي وغيرهم.

١٨- رئيس الدائرة - كل رئيس دائرة في مركز الوزارة - وكل رئيس بعثة، وكل من يقوم مقام كل منهم عند غيابه.

١٩- رئيس البعثة - السفير وممثل الجمهورية لدى منظمة دولية، او اقليمية، والقنصل العام في قنصلية عامة والقنصل في قنصلية، ومن يقوم مقام كل منهم.

٢٠- موظفو المؤسسات الموظفون العاملون في المراكز والمكاتب التجارية والاعلامية والخطوط الجوية العراقية ووكالة الانباء العراقية وموظفو مصرف الرافدين في الخارج وغيرها.

٢١- القائم بالاعمال - هو الموظف السياسي الذي لاتقل درجته

عن الدرجة الثانية من درجات السلك السياسي، ويقوم مقام رئيس البعثة.

٢٢- القائم بالاعمال المؤقت - وهو الموظف السياسي الذي لاتقل درجته عن الدرجة الثالثة من درجات السلك السياسي، ويقوم مقام رئيس البعثة عند تغيبه عن منطقة عمله او تعذر ممارسته لواجبات وظيفته لأي سبب كان.

٢٣- التسمية - منح موظف سياسي عنوان وظيفة اعلى من عنوان وظيفته دون مس بوظيفته او راتبه الاصلي.

٢٤- التسلسل - تحديد مركز الموظف، بالنسبة للموظفين الآخرين في السلك السياسي او في السلك الاداري من حيث الدرجة وعنوان وظيفته والراتب.

الفصل الثاني
وظائف السلك السياسي والقنصلي

المادة الثانية- تكون وظائف السلك السياسي والقنصلي، كما يلي:

الوظيفة	في مركز الوزارة	في البعثة	الدرجة	الراتب بالدينار
سفير	وكيل وزارة	سفير	خاصة	٢٢٠-١٦٠
	سفير رئيس دائرة			١٨٠-١٣٠
وزير مفوض	معاون رئيس دائرة	وزير مفوض/ قنصل عام		١٥٠-١٠٠
مستشار	مدير قسم	مستشار / قنصل عام		١٥٠- ٧٠
سكرتير اول	مدير شعبة	سكرتير اول/قنصل اول		١٢٥- ٥٠
سكرتير ثان	مدير شعبة	سكرتير ثان/قنصل ثان		
	سكرتير ثان	سكرتير ثالث/قنصل ثالث		٩٥- ٣٦
سكرتير ثالث	مدير وحدة سكرتير ثالث			
ملحق	ملحق	ملحق/ نائب قنصل		٦٥- ٢٨

تعهد شؤونها الادارية لأقدم موظف اداري لمدة موقتة لاتتجاوز ثلاثة اشهر، وفي هذه الحالة للوزير ان يوفد موظفا سياسيا من الديوان او من الخارج للقيام بأعمال تلك البعثة، ريثما يتم تعيين رئيسا لها.

ثانيا- لايجوز تعيين الموظف السياسي قائما بالاعمال، اذا كانت درجته تقل عن الدرجة الثانية.

ثالثا- يجوز عند الحاجة ان يقوم الموظف السياسي، الذي يلي رئيس البعثة من حيث القدم بوظيفة قائم باعمال مؤقت، على ألا تقل درجة الموظف عن الدرجة الثالثة.

الفصل الثالث عشر
تعيين المستشارين والملحقين الفنيين

المادة السادسة والاربعون- اولاً- يجوز تعيين مستشارين وملحقين فنيين عسكريين وتجاريين وصحفيين وعماليين وثقافيين وغيرهم ومعاونين لهم في الخارج من قبل وزاراتهم محسوبين على ملاكاتها، بعد التأكد من توفر الشروط التالية في كل منهم:-

أ- ان يكون المرشح مواطناً عراقياً ومن ابوين عراقيين بالولادة، ويعتبر المواطن العربي الذي يحمل جنسية احد الاقطار العربية - وضمن ذات الشروط - في حكم العراقي.

ب- ان لاتقل درجته عن الدرجة الرابعة.

ج- ان يكون حاصلاً على شهادة البكالوريوس او مايعادلها.

د- ان يتقن احدى اللغتين الانكليزية او الفرنسية او لغة البلد الذي سيعين فيه.

هـ- ان لايكون متزوجاً بأجنبية او بمن اكتسبت الجنسية العراقية، ويستثنى من ذلك المتزوجون بأحدى رعايا الاقطار العربية اللائي لم يكتسبن جنسية تلك الاقطار بالتجنس.

و- ان يجتاز مقابلة شخصية امام لجنة الخدمة الخارجية.

ثانياً- لوزير الخارجية اعتبار المعينين، وفق الفقرة (اولاً) من هذه المادة من السلك السياسي مدة اشغالهم تلك الوظائف.

ثالثاً- يكون تعيين المستشارين والملحقين الفنيين ومعاونيهم والموظفين الاداريين والعمال التابعين لهم، بموافقة وزير الخارجية، ويستثنى من ذلك المستشارون والملحقون العسكريون والموظفون الاداريون والعمال التابعون لهم، اذ يكتفي بأخبار وزير الخارجية فقط.

رابعاً- للوزير المختص، بعد موافقة وزير الخارجية تعيين مستشارين وملحقين او معاوني ملحقين صحفيين من رعايا الدول العربية دون التقيد بالشرط المذكور في الفقرة (اولاً- أ) من هذه المادة.

خامساً- يجوز تعيين موظفين في دوائر المستشارين والملحقين

المذكورين في هذه المادة محسوبين على ملاكات وزاراتهم، بموافقة وزير الخارجية، وله اعتبارهم، من السلك الاداري مدة اشغالهم تلك الوظائف، بشرط ان تتوفر في كل منهم الشروط الواردة في البندين (أ - د) من هذه المادة.

سادساً- لوزير الخارجية اذا اقتضت المصلحة العامة ان يقرر سحب صفة السلك السياسي او السلك الاداري التي منحها للمستشارين والملحقين ومعاونيهم وموظفيهم في البعثة، ويتحتم عند ذلك نقل من سحبت صفته من البعثة في الخارج.

سابعاً- يرتبط المستشارون الفنيون والملحقون الفنيون ومعاونوهم والموظفون والمستخدمون والعمال المعينون لديهم وموظفو المؤسسات برئيس البعثة ادارياً، ويكونون تابعين لأشرافه، كسائر اعضاء البعثة.

ثامناً- يلتزم الموظفون المذكورون في الفقرة المتقدمة مدة اشتغالهم في الخارج بواجبات موظفي الخدمة الخارجية.

تاسعاً- لايحق للموظفين المذكورين في هذه المادة ترك مقر عملهم، سواءلأشغال رسمية او خاصة، الا بعد استئذان رئيس البعثة وموافقته الرسمية.

عاشراً- يتقاضى الموظفون والمستخدمون والعمال المذكورون في هذه المادة، المخصصات والنفقات والاجور المنصوص عليها

في المادة الحادية والثلاثين من هذا القانون.

الفصل الرابع عشر
تعيين الممثلين لدى المنظمات الدولية والاقليمية

المادة السابعة والاربعون اولاً- يعين ممثلو الجمهورية العراقية لدى المنظمات الدولية والاقليمية من موظفي السلك السياسي.

ثانياً- اذا كانت المنظمة واعمالها ذات طبيعة فنية او مهنية، كالوكالات المتخصصة للأمم المتحدة وغيرها، فيجوز تعيين من يمثل الجمهورية العراقية فيها من غير موظفي السلك السياسي، بشرط ان يكون من يعين من الفنيين ذوي الاختصاص من موظفي الوزارات والدوائر الاخرى ذات الاعمال والاختصاص المماثل لطبيعة واختصاص تلك المنظمات واعمالها، وان يكون التعيين بموافقة وزير الخارجية، بعد تاكده من توفر الشروط التالية في المرشح وبقائه محسوباً على وزارته او دائرته :

أ- ان يكون المرشح مواطناً عراقياً ومن ابوين عراقيين بالولادة، ويعتبر المواطن العربي الذي يحمل جنسية احد الاقطار العربية - وضمن ذات الشروط - في حكم العراقي.

ب- ان لا يكون متزوجاً بأجنبية، او بمن اكتسبت الجنسية العراقية، ويستثنى من ذلك المتزوجون بأحدى رعايا الاقطار العربية

اللائي لم يكتسبن جنسية تلك الاقطار بالتجنس.

ج- ان لاتقل درجته عن الدرجة الثالثة من درجات الخدمة المدنية.

د- ان يتقن احدى اللغات الرسمية للأمم المتحدة اضافة الى اللغة العربية.

هـ- ان يكون حاصلاً على شهادة البكالوريوس او مايعادلها.

ثالثاً- لوزير الخارجية اعتبار من يعين بموجب الفقرة (ثانياً) من هذه المادة من السلك السياسي مدة تعيينه لدى تلك المنظمات، وله لغرض التسلسل تسميته بأحدى وظائف السلك السياسي المذكورة في المادة الثانية من هذا القانون، وبشرط عدم المساس بدرجته وراتبه الاسمي.

رابعاً- اذا اقتضى تعيين معاونيين او موظفين للممثل المعين بموجب الفقرة (ثانياً) من هذه المادة، تراعى الشروط الواردة فيها بشأن تعيينهم.

خامساً- يتقاضى الموظفون المعينون بموجب هذه المادة المخصصات والنفقات والاجور المنصوص عليها في المادة الحادية والثلاثين من هذا القانون.

الفصل الخامس عشر
مجلس الشؤون الخارجية

المادة الثامنة والاربعون- اولاً- يؤلف في الوزارة مجلس يسمى (مجلس الشؤون الخارجية)، يكون برئاسة الوزير، وعضوية وكلاء الوزارة ورؤساء دوائر مركزها. وترتبط به اللجنة الاستشارية ولجنة الخدمة الخارجية ولجنة المتابعة.

ثانياً- تحدد واجبات المجلس المذكور وصلاحياته وعضوية اللجان المرتبطة به وواجباتها بنظام.

الفصل السادس عشر
معهد الخدمة الخارجية

المادة التاسعة والاربعون- يؤسس في وزارة الخارجية معهد علمي يسمى (معهد الخدمة الخارجية).

الفصل السابع عشر
احكام انضباطية

المادة الخمسون- يخضع موظف الخدمة الخارجية لأحكام قانون انضباط موظفي الدولة، مع مراعاة احكام المواد الثانية والخمسين حتى السابعة والخمسين من هذا القانون.

المادة الحادية والخمسون- اولاً- تقوم بالتحقيق في التهمة الموجهة الى السفير عن افعال ماسة بأمن الدولة لجنة وزارية خاصة يؤلفها رئيس الجمهورية بأقتراح من وزير الخارجية، وتكون برئاسته، وعضوية وزيري العدل والمالية، وتتمتع اللجنة المذكورة بصلاحيات اللجنة الانضباطية او مجلس الانضباط العام.

ثانياً- على اللجنة المشار اليها في الفقرة (اولاً) من هذه المادة، ان ترفع قرارها الى رئاسة الجمهورية وتبلغه الى السفير المحال عليها. وللسفير المذكور خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار، الاعتراض عليه لدى رئاسة الجمهورية التي لها ان تقرر بعد تقديم الاعتراض، او بعد مرور مدة ثلاثين يوماً المذكورة لتصديق القرار او نقضه او تعديله، ويكون قرارها قطعياً.

ثالثاً- اذا كانت التهم الموجهة الى السفير عن غير ما ذكر في الفقرة (اولاً) في هذه المادة، فيتولى التحقيق فيها لجنة تؤلف بقرار من الوزير برئاسة احد وكلاء الوزارة، وعضوية سفيرين آخرين، وتتمتع اللجنة المذكورة بصلاحية اللجنة الانضباطية او مجلس الانضباط العام.

رابعاً- على اللجنة المشار اليها في الفقرة (ثالثاً) من هذه المادة، ان تبلغ قرارها للوزير والى السفير المحال عليها. وللسفير المذكور خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغه بالقرار الاعتراض عليه

لدى الوزير. وعلى الوزير رفع التوصية اللازمة حول القرار، الى رئاسة الجمهورية بعد تقديم الاعتراض، او بعد مرور مدة الثلاثين يوماً المذكورة، ولرئاسة الجمهورية اعتماد توصية الوزير او نقضها او تعديلها، ويكون قرارها قطعياً.

المادة الثانية والخمسون- اولاً- اذا ثبت بنتيجة التحقيق، ان السفير غير صالح للخدمة في السلك السياسي، او ان استمراره فيه يضر بالمصلحة العامة، على الوزير ان يرفع الى رئيس الجمهورية تقريراً مفصلاً يطلب فيه انهاء خدمة السفير او نقله الى وظيفة اخرى في غير السلك السياسي.

ثانياً- لايجوز اعادة تعيين السفير في السلك السياسي، اذا كانت خدماته قد انهيت بموجب هذه المادة.

المادة الثالثة والخمسون- لايجوز اعادة تعيين الموظف في الخدمة الخارجية، اذا فصل منها، بموجب قانون انضباط موظفي الدولة.

المادة الرابعة والخمسون- للوزير ان يعتبر رئيس البعثة، رئيس دائرة لأغراض قانون انضباط موظفي الدولة.

المادة الخامسة والخمسون - اولا - لرئيس البعثة ان يسحب يد الموظف التابع له، اذا كانت هناك اسباب خطيرة او مستعجلة تتطلب ذلك، على انه يخبر رئيس البعثة الوزارة فورا بالاسباب مفصلة لاجراء التحقيق العاجل. وللموظف حق الاعتراض على قرار رئيس البعثة لدى الوزير خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبلغه.

ثانيا - للوزير اجراء التحقيق مع الموظف مسحوب اليد، بموجب الفقرة السابقة في الخارج او استقدامه للتحقيق معه، وتقوم بذلك لجنة تحقيقية برئاسة احد اعضاء لجنة الخدمة الخارجية، وترفع اللجنة التحقيقة توصيتها الى الوزير لأتخاذ القرار المناسب.

المادة السادسة والخمسون - اولا - بالاضافة الى الصلاحيات الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة، يجوز للوزير توجيه عقوبات ادارية للموظف، على النحو التالي:-

أ- تنبيه - وذلك بأرسال كتاب للموظف يذكر فيه التقصير الذي ارتكبه، وينبه الى ضرورة عدم تكراره، والا عوقب بأحدى العقوبات الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة.

ب- الفات نظر - اذا تكرر تقصير الموظف بعد توجيه عقوبة التنبيه، يعاقب بالفات النظر، وذلك بأرسال كتاب للموظف يذكر فيه التقصير الذي ارتكبه، وينبه الى وجوب عدم تكراره، والا عوقب بأحدى العقوبات الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة.

ثانيا- من يعاقب بعقوبة التنبيه، يتأخر ترفيعه لمدة ثلاثة اشهر، ومن يعاقب بعقوبة الفات نظر، يتأخر ترفيعه لمدة ستة اشهر.

المادة السابعة والخمسون - اذا وجه الشكر للموظف السياسي بقرار من الوزير، بناء على توصية مجلس الشؤون الخارجية ولم يسبق له ان عوقب بأي عقوبة اخرى، يمنح عندئذ قدما لمدة ثلاثة اشهر، وستة اشهر اذا وجه له اكثر من شكر واحد. اما اذا كان الموظف من السلك الاداري، فأن توجيه الشكر له يمنحه الافضلية في الترقية، ان كان يستحق ذلك او يمنحه قدما لمدة ثلاثة اشهر، ان لم يكن كذلك، وستة اشهر، اذا وجه له اكثر من شكر واحد.

المادة الثامنة والخمسون - يكون للشكر الموجه وفق المادة السابعة والخمسين النتائج التالية:-

اولاً- كل شكر يوجه للموظف، يؤدي الى الغاء عقوبة التنبيه او الفات النظر وازالة اثرهما في تأخير الترفيع.

ثانياً- اذا وجه الشكر للموظف مرتين، تلغى عقوبة الانذار المفروضة عليه، ويزول اثرها من حيث تأخير الترفيع.

ثالثاً- اذا وجه اكثر من شكرين للموظف المعاقب بأحدى العقوبات الانضباطية، تلغى العقوبة المفروضة بحقه، وتزول آثارها.

الفصل الثامن عشر
احكام متفرقة

المادة التاسعة والخمسون- تسري على موظف الخدمة الخارجية، احكام القوانين التي تسري على موظفي الخدمة المدنية، ولاتتعارض واحكام هذا القانون، وفي الاحوال غير المنصوص عليها فيه.

المادة الستون- اولاً- يعتبر الموظف السياسي المنقول للخدمة في رئاسة ديوان رئاسة الجمهورية والمنتدب للعمل بوزارة او دائرة اخرى، مستمراً في الخدمة في السلك السياسي.

ثانياً- تسري على المنسب للعمل في الوزارة، الاحكام التي تسري على موظف الخدمة الخارجية، حسب السلك المنسب له مدة تنسيبه.

المادة الحادية والستون- يحتفظ موظف السلك السياسي المستقيل من الخدمة في تناول راتب التقاعد، ورواتب الاجازأت التي يستحقها، بشرط ان لاتقل خدمته عن عشرين عاماً.

المادة الثانية والستون- للوزير ابقاء الموظف بوظيفته، بعد انتهاء خدمته لمدة شهر واحد لأسباب رسمية او لتصفية اعماله،

واذا اقتضت الضرورة فيجوز تمديد تلك المدة شهراً آخراً فقط.

المادة الثالثة والستون- يجوز تعيين عمال من العراقيين والعرب والاجانب في البعثات، طبقاً للأحكام القانونية المرعية في هذا الصدد.

المادة الرابعة والستون - تنظم احكام البعثات السياسية والقنصلية بنظام.

الفصل التاسع عشر
احكام ختامية

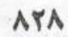
المادة الخامسة والستون- تلغى القوانين التالية وتعديلاتها، وتبقى الانظمة والتعليمات الصادرة، وفق احكامها نافذة لحين تعديلها او الغائها، عدا مايتعارض منها مع احكام هذا القانون : -

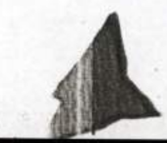
اولاً- الملحق الخاص بالخدمة الخارجية من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ .

ثانياً- قانون التفتيش لوزارة الخارجية رقم (٢) لسنة ١٩٦٠ .

ثالثاً- قانون البعثات الدبلوماسية والقنصليات رقم (١٥) لسنة ١٩٣٦ .

المادة السادسة والستون- يجوز اصدار انظمة وتعليمات،





لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون.

المادة السابعة والستون- ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويتولى الوزراء تنفيذه.

رئيس مجلس قيادة الثورة

الاسباب الموجبة

ان قيام وزارة الخارجية بتنفيذ السياسة الخارجية للدولة يعتمد بالدرجة الاولى على التنظيم القانوني والاداري لها.

وحيث ان بعض القوانين والانظمة المعمول بها الآن اصبحت لا تواكب المسيرة التي اختطتها الدولة في علاقاتها الخارجية، لذلك اصبح ضرورياً اعداد تشريع متطور يؤمن لوزارة الخارجية المتطلبات التالية:-

اولاً - خلق هيئات جديدة للأشراف والمشورة.

ثانياً- التركيز على وسائل اعداد الكوادر السياسية وتطويرها.

ثالثاً- الاخذ بمبدأ المحفزات الوظيفية لتشجيع موظفي الخدمة الخارجية، على تطوير كفاءاتهم.

ولتأمين الاغراض المذكورة، فقد شرع هذا القانون.

مراجع الكتاب
المراجع العربية

- ابراهيم، احمد حلمي - الدبلوماسية : البروتوكول - الاتيكيت - المجاملة، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٧٦ .

-ابن الفراء، الحسين بن محمد. كتاب رسل الملوك ومن يصلح للرسالة او السفارة، تحقيق الدكتور صلاح الدين منجد، القاهرة، ١٩٤٧ .

- ابن الاثير، علي بن محمد، الكامل في التاريخ، ليدن، ١٨٥١-١٨٧٦ .

- ابن الجوزي، عبد الرحمن علي. المنتظم، حيدر آباد، دكا، بلا.

-ابن خلدون، عبد الرحمن محمد. المقدمة، القاهرة، ١٢٨٤ هـ.

-ابو هيف، دكتور علي صادق. القانون الدبلوماسي، الاسكندرية، ١٩٧٥

-البكري، دكتور عدنان. العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، دار الشراع، الكويت، ١٩٨٥ .

- الدقاق، محمد السعيد، التنظيم الدولي، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٥ .

- الحيدر آبادي، محمد حميد الله. مجموعة الوثائق السياسية في العهد النبوي والخلافة الرشيدة، القاهرة، ١٩٤١ .

- الشيباني، الأمام بن الحسن. شرح السرخسي على السير

الكبير، طبعة حيدر آباد.
- العكرة، ادونيس. من الدبلوماسية الى الاستراتيجية، دار الطليعة العربية، بيروت، ١٩٨٢ .
- العدوي، دكتور ابراهيم. السفارات الاسلامية.
- العمري، دكتور احمد سويلم. اصول العلاقات الدبلوماسية الدولية، ط ٣ ، القاهرة، ١٩٥٩ .
- بركات ، السفير جمال ، الدبلوماسية : ماضيها وحاضرها ومستقبلها ، الفرزدق ، الرياض ١٩٨٥ .
- جونيه، راؤل. موجز الدبلوماسية (تعريب سموحي فوق العادة)، دمشق، ١٩٤٧ .
- دروزيل، ج. التاريخ الدبلوماسي (من ١٩٣٩) الى اليوم.
- دوللو، لويس. التاريخ الدبلوماسي (ترجمة سموحي فوق العادة)، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٧٠ .
- ديورانت، ول. قصة الحضارة، راجحة محمد بدران وزكي نجيب، القاهرة، ١٩٦٠ .
- راتب، دكتور عائشه. التنظيم الدبلوماسي والقنصلي، القاهرة، ١٩٦١
- شلبي ، دكتور السيد امين. في الدبلوماسية المعاصرة، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٩
- عفيفي ، محمد الصادق. الاسلام والمعاهدات الدولية، الانجلو مصرية، القاهرة، ١٩٨٥ .
- عبد الله، عبد الخالق. العالم المعاصر والصراعات الدولية، عالم المعرفة (١٣٣)، الكويت، ١٩٨٩ .

- عصبة الأمم. مجموعة المعاهدات، الجزء ١٥٥ لسنة ١٩٣٤ - ١٩٣٥ .
- غانم، محمد حافظ. العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، القاهرة، ١٩٦٢ .
- فوق العادة، دكتور سموحي. الدبلوماسية والبروتوكول، دمشق ط٢، ١٩٦٠ .
- ______ الدبلوماسية الحديثة، دار اليقظة العربية، بيروت، ١٩٧٣ .
- نيكلسون، هارولد. الدبلوماسية، تعريب الزقزوقي، القاهرة، ١٩٥٧ .

المراجع الاجنبية

- Acheson, Dean. Power & Diplomay, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1968
- Armanazi, N. L` Islam et le Droit International, Paris, 1929
- Beaulac, W. Career Ambassador New York, 1957.
- Busk, Sir Dougles, The Craft of Diplomacy, Pull Mall Press, London 1967
- Carlton, D. and Sheref, C. (eds.), The Dynamics of Arm Race, Croom Helm London, 1975.
- Combon, J., The Diplomatist, London 1931
- Dickinson, E., Low & Peace, Phleladelphia, 1951
- Eayre, James, Diplomacy & its Discontent, University of Torento Press, 1971
- Fenwick, C., International Law, New York 1948.

- Feridun, Munsha 'at as-Salatin (Studies on Islamic Diplomacy),2 Vols., Constantinaple .
- Finch, G., The Sourses of Modern International Law, Washington, 1937
- Foster, J., The Paractice of Diplomacy New York, 1906
- Hamidulla, M., Muslim Conduct of The State, Lahore, 1937
- Hayter, Wilson, The Diplomacy of The Great Powers, The Macmillan, New York 1961.
- Hill, N., International Organization New York, 1952.
- --------, A History of Diplomacy in International Development of Europe, London, 1914.
- Holsti, K. J., International Politics - A Frame Work For Analysis, Prentice-Hall New York, 1972.
- Hudson, M. and Feller, A., A collection

of Diplomatic & Consular Laws & Regulations of Various Countries, 2 Vols., 1933.

- Hurst, Sir G., Le immunites Diplomatiques Paris, 1965.
- Iqbal, Afzal, Diplomacy in Islam, Lahore 1965.
- Johnson, E. A. J.(ed.), The Dimension of Diplomacy, 1967.
- Kenan, Georgr F. , American Diplomacy (1900-1950)Seker & Wrburg, London 1953.
- Macridis, Roy C., Foreign Policy in World Politics (4th ed.) Prentice - Hall New Jersey, 1972.
- Martin, Laurance, Diplomacy in The Modren. European History, THe Macmillan New York, 1966.
- Mayer, Martin, The Diplomat, Garden City New York, Double day & Co. International 1983.
- Mattingly, Garret, Renaissance Diplomacy

Penguin Book, London, 1965.
- Macamy, James, "Conduct of The New Diplomacy, Harper & Row, New York, 1964
- Mowat, R., Diplomacy & Peace, London 1935.
- Nicolson, H., Diplomacy, London, 1950.
- -------------, The Evolution of Diplomatic Method, London, 1954.
- Numelin, R., The Beginnings of Diplomacy Copenhagen, 1950.
- Oppenheim, L., International Law. London 1957.
- Panikar, K. M., The Principles & Practice of Diplomacy, London, 1957.
- Potter, P., An Introduction to the Study of International Organization, New York 1948.
- Rosenau, James., International Politics & Foreign Policy, Free Press, New York 1969.
- Spender, Sir Persy., Excercises in

Diplomacy, New University Press, 1970.
- Satow, Sir E, A Guide to Diplomatic Practice, London, 1958.
- Stuart, G., American Diplomatic & Consular Practice, New York, 1952.
- Toma, Peter A., (and Others) Basic Issues in International Politics, Allyn-Becon, Boston , 1974.
- Watson, Adam, Diplomacy - A Dialogue Between States, New Press, New Press New York, 1983.
- Wilson, G.international Law, 1935.

الابحاث

- Bokhari, P. Parliaments, Priests & Prophets, Foreign Affairs, Apr., 1954.
- Jessup, P. Parliamentary Diplomacy, Recueil des Course de la Haye, (Reprintedx for Private Circulation, 1956.
- Kurze, H., The Islamic Doctrine of

International Treaties, The Islamic Quarterly, Oct. 1954. x

- Stuart, G. Le Droit et la Pratique Diplomatiques et Consuleirs, Recucil des Course de la Haye, Tome 48, 1934.

- البكري، د. عدنان، الاتجاهات الحديثة في السياسة الدولية وتاثيرها على القانون الدولي العام، بغداد، شركة الطبع والنشر الاهلية، ١٩٦٧ .

- ــــــــ، تأثير الصراع الدولي على الممارسات الدبلوماسية، السياسة الدولية، عدد ٦٦، اكتوبر (تشرين اول) ١٩٨١

المعاجم و الوثائق

- Codification of The International Law Relating to Diplomatic Intercourse and Immunities.

- Conference on Diplomatic Relations, Vol.I P P. 13-14

- Diplomatic Hand Book, Longman, 2nd ed. 1977.

- Encyclopaedia Britannica, 1946.
- Encyclopaedia of Social Sciences, 1951.
- League of Nations : Official Journal.
- Memorandum Prepared by The Secretariat of The United Nations, A - C - N 494, 21, Feb. 1956.
- Sandstrom, A., Diplomatic Intercourse and Immunities, Report Submitted to The International Commission, Seventh Session, A - CN.
- United Nations Legislative Series - Laws & Regulations Regarding Diplomatic & Consular Privileges & Immunities.
- United Nations T Treaty Series, Vol.I, pp. 15-32, Vol.33, pp.261-302 .

الفهرس

من كتب المؤلف المنشورة

باللغة العربية

* العلوم السياسية (جزءآن) مترجم عن رايموند كَيتل
  الطبعة الأولى، مكتبة النهضة، بغداد ١٩٦٠-١٩٦١م
  الطبعة الثانية، مكتبة النهضة، بغداد ١٩٦٣-١٩٦٤م
* الكونكرس الامريكي ونكبة فلسطين
  دار الجمهورية - بغداد، ١٩٦٤ م
* الاستراتيجية الامريكية في الشرق العربي
  شركة الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ١٩٦٨
* الدعاية العربية امام التحديات الصهيونية
  دار الجمهورية، بغداد، ١٩٦٨
* الاستراتيجية الصهيونية - الاسرائيلية في الشرق العربي
  دار الجمهورية، بغداد، ١٩٧٠
* الفكر السياسي العربي الاسلامي : بين ماضيه وحاضره

  الطبعة الأولى دار الطبع والنشر الاهلية بغداد، ١٩٧٠

  الطبعة الثانية دار الحرية، بغداد ١٩٧٦